

# La situación demográfica de México 2009

---



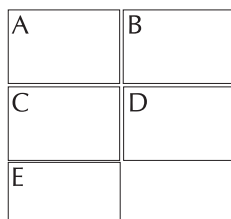
Consejo Nacional de Población

© CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN  
Hamburgo 135, colonia Juárez  
C. P. 06600, México, D. F.

*La situación demográfica de México 2009*

Primera edición: septiembre de 2009  
ISBN: 970-628-947-X

Fotos de la portada:



A, B, C, E: Cortesía de Notimex  
D: Nivardy González Castro "Carriles de alta velocidad",  
*Primer Concurso de Fotografía «Mirada Joven»*, Cortesía  
del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Se permite la reproducción total o parcial  
sin fines comerciales, siempre que se cite la fuente.

Diseño y formación:  
Maritza Moreno Santillán  
Myrna Muñoz del Valle

## Consejo Nacional de Población

LIC. FERNANDO FRANCISCO  
GÓMEZ MONT URUETA  
Secretario de Gobernación  
y Presidente del Consejo Nacional de Población

EMB. PATRICIA ESPINOSA CANTELLANO  
Secretaria de Relaciones Exteriores

DR. AGUSTÍN CARSTENS CARSTENS  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

DR. ERNESTO CORDERO ARROYO  
Secretario de Desarrollo Social

LIC. JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA  
Secretario de Medio Ambiente  
y Recursos Naturales

LIC. FRANCISCO MAYORGA CASTAÑEDA  
Secretario de Agricultura, Ganadería,  
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

ING. GERARDO RUIZ MATEOS  
Secretario de Economía

LIC. ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL  
Secretario de Educación Pública

DR. JOSÉ ÁNGEL CÓRDOVA VILLALOBOS  
Secretario de Salud

LIC. JAVIER LOZANO ALARCÓN  
Secretario del Trabajo y Previsión Social

LIC. ABELARDO ESCOBAR PRIETO  
Secretario de la Reforma Agraria

LIC. MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES  
Director General del Instituto de Seguridad  
y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LIC. DANIEL KARAM TOUMEH  
Director General del Instituto Mexicano  
del Seguro Social

C. MARÍA DEL ROCÍO GARCÍA GAYTÁN  
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres

DR. EDUARDO SOJO GARZA ALDAPE  
Presidente del Instituto Nacional de Estadística  
y Geografía

C. LUIS HÉCTOR ÁLVAREZ ÁLVAREZ  
Director General de la Comisión Nacional  
para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

LIC. MARÍA CECILIA LANDERRECHE  
GÓMEZ MORIN  
Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Inte-  
gral de la Familia

DR. ALEJANDRO POIRÉ ROMERO  
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos  
Religiosos

MTRO. FÉLIX VÉLEZ FERNÁNDEZ VARELA  
Secretario General del Consejo Nacional  
de Población

## Secretaría de Gobernación

LIC. FERNANDO FRANCISCO GÓMEZ MONT URUETA  
Secretario de Gobernación

LIC. GERÓNIMO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ  
Subsecretario de Gobierno

DRA. BLANCA HEREDIA RUBIO  
Comisionada para el Desarrollo Político

LIC. CUAUHTÉMOC CARDONA BENAVIDES  
Subsecretario de Enlace Legislativo

LIC. DANIEL FRANCISCO CABEZA DE VACA HERNÁNDEZ  
Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos

DR. ALEJANDRO POIRÉ ROMERO  
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos

LIC. IRMA PÍA GONZÁLEZ LUNA CORVERA  
Subsecretaria de Normatividad de Medios

LIC. MANUEL RODRÍGUEZ ARREGUI  
Oficial Mayor

LIC. LAURA GURZA JAIDAR  
Coordinadora General de Protección Civil

C.P. JOSÉ MARÍA E. NÚÑEZ MURILLO  
Titular del Órgano Interno de Control



# Secretaría General del Consejo Nacional de Población

MTRO. FÉLIX VÉLEZ FERNÁNDEZ VARELA  
Secretario General

DR. CÉSAR GARCÉS FIERROS  
Director General de Planeación  
en Población y Desarrollo

MTRO. VÍCTOR GARCÍA VILCHIS  
Encargado de Despacho de la  
Dirección General de Estudios  
Sociodemográficos y Prospectiva

MTRO. JUAN ENRIQUE GARCÍA LÓPEZ  
Director de Estudios Sociodemográficos

LIC. CARLOS ANZALDO GÓMEZ  
Director de Poblamiento  
y Desarrollo Regional Sustentable

MTRA. PAULA CRISTINA NEVES  
NOGUEIRA LEITE  
Directora de Estudios Socioeconómicos  
y Migración Internacional

MTRA. BEATRIZ MANSUR MACÍAS  
Directora de Cultura Demográfica

MTRA. VERÓNICA D. GÓMEZ SAUZA  
Directora de Administración



# Índice

Presentación	9
Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974	11
El descenso de la fecundidad en México, 1974-2009: a 35 años de la puesta en marcha de la nueva política de población	23
35 años de planificación familiar en México	39
La transición urbana de México, 1900-2005	53
El papel de las ciudades en el desarrollo regional	67
Suelo urbano para la población pobre de México	87
Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas	103
La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México	125
La migración internacional en México, sus mitos y sus leyes	135
El proceso de institucionalización de la política de población en México, 1974-2009	155

Avances en la equidad de género	187
La oferta de información sociodemográfica oficial en México, 1974-2009	209
Proyecciones de población	223
Evaluación del desarrollo institucional de las secretarías técnicas de los COESPO, 2003-2007	237

# Presentación

Hace 35 años se reconoció, en la Conferencia Mundial de Población de Bucarest, la pertinencia de las variables demográficas en los grandes problemas del desarrollo mundial y de las naciones. Igualmente, en 1976, en la Conferencia sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat) se destacó que mejorar la calidad de vida de los seres humanos es el primero y el más importante de los objetivos de toda política de desarrollo.

Fue así que transitamos de una visión fragmentada y parcial que otorgaba prioridad a problemas aislados, a una concepción integral donde se inscriben otros procesos al interior del desarrollo socioeconómico. El hábitat empieza a ser concebido como un ámbito de concurrencia de diversos factores que tienen repercusiones en la calidad de vida de los individuos, razón por la cual se pone mayor énfasis en la necesidad de una plena inserción de las políticas de población en las políticas de desarrollo.

En este contexto, México sentó los principios jurídicos de su actual política de población, reconociendo que el bienestar no podía fincarse sobre bases sólidas si el rápido crecimiento de la población erosionaba constantemente los beneficios del desarrollo. Así, en diciembre de 1974, se realizaron reformas al Artículo Cuarto de nuestra Constitución Política, las cuales convirtieron a México en el segundo país en el mundo y el primero en América Latina en consagrar, en su Ley fundamental, el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Igualmente, el 7 de enero de 1974 se promulgó la Nueva Ley General de Población y la creación del Consejo Nacional de Población, el cual fue instalado el 27 de marzo del mismo año, fungiendo así como el organismo responsable de conducir la planeación demográfica del país y de coordinar las acciones institucionales dirigidas a fincar las bases para alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable.

La nueva política de población se propuso, en el ámbito de su competencia, incidir positivamente en el bienestar y la calidad de vida de los individuos y las familias. Desde su origen, esta política pública fue concebida como parte inherente e inseparable de la política de desarrollo y como eslabón esencial de la política social.

Desde su puesta en marcha, la política de población conservó sus principios y objetivos; fortaleció su marco institucional; diseñó e instrumentó programas concretos para atender los diferentes tópicos que le dan cuerpo; ganó importancia en la vida cotidiana de las individuos y las familias; y logró no sólo ir a la par de los cambios que ha marcado el desarrollo nacional sino, además, ser vanguardista para orientar las políticas públicas y contribuir así a la planeación del desarrollo.

El *Programa Nacional de Población 2008-2012* señala que una de las tareas fundamentales de la política de población, y del Consejo Nacional de Población en particular, es anticipar las tendencias demográficas y promover la instrumentación de las estrategias y acciones entre las dependencias y entidades de gobierno que permitan brindar atención a las demandas que se deriven de los cambios en la dinámica, estructura y distribución de la población en el territorio nacional.

Acatando los lineamientos y estrategias de este Programa Especial, la Secretaría General del Consejo Nacional de Población se ha dado a la tarea de hacer un recuento de los resultados obtenidos en los principales temas de trascendencia demográfica durante los últimos 35 años. Se ha aprovechado el espacio que brinda la colección anual denominada *La situación demográfica de México* por considerarlo idóneo para

este objetivo. Es de resaltar que este libro no sólo es retrospectivo, sino que permite visualizar los enormes retos que tenemos por delante a fin de hacerles frente y seguir avanzando en la mejora de la calidad de vida de todos los mexicanos.

Su contenido muestra la alta prioridad que ha otorgado México a los temas de población y desarrollo, y evidencia las acciones que se han ejecutado para incidir de manera positiva en la calidad de vida de la población. Igualmente, constituye la muestra fehaciente del trabajo coordinado que han llevado a cabo los tres niveles de gobierno, la sociedad civil organizada, e instituciones académicas, con el acompañamiento permanente del Congreso de la Unión y la cooperación multilateral para alcanzar las metas que nos trazamos como nación.

El documento que se presenta es resultado de un esfuerzo de carácter multisectorial ya que, por primera vez en esta colección, se contó con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, del Instituto Nacional de las Mujeres y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo cual brinda un panorama más amplio y completo sobre los temas fundamentales de la agenda demográfica actual.

Esperamos que este documento sea un insumo valioso para los trabajos que llevan a cabo las dependencias y entidades que integran el Consejo Nacional de Población, para fortalecer la construcción y ejecución de programas, así como para la coordinación interinstitucional e intergubernamental orientada a alcanzar un desarrollo territorial sustentable. Con este esfuerzo conjunto, continuamos avanzando en el diálogo e intercambio regular de ideas, conceptos y balances entre las instituciones gubernamentales, la academia y los organismos de la sociedad civil sobre los temas de población y desarrollo.

Mtro. Félix Vélez Fernández Varela  
Secretario General del  
Consejo Nacional de Población

# Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974

*Paloma Villagómez Ornelas*

## Resumen

El artículo revisa la evolución de la dinámica demográfica de México, a la luz de las líneas de acción establecidas en las diferentes leyes generales de población que han existido en el país. Se hace especial énfasis en las transformaciones que la fecundidad, la mortalidad y la migración han provocado en la estructura y composición de la población, a partir de la Ley General de Población publicada en 1974, y de la cual en 2009 se cumplen 35 años de su instrumentación.

## Introducción

El proceso de poblamiento de México ha experimentado diversas etapas a lo largo de la historia. En su momento, cada una ha ameritado el diseño de regulaciones específicas que respondan a la relación vigente entre la dinámica propiamente demográfica y las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales del país.

El presente trabajo revisa la evolución de la dinámica demográfica de México, a partir de las líneas de acción establecidas en las diferentes leyes generales de población que han existido en el país, a saber, la ley de 1936, la de 1947 y la de 1974, la cual sigue vigente hasta nuestros días, cumpliendo así 35 años de ser el eje articulador de la política pública en materia de población y desarrollo.

## Las leyes de población y el cambio demográfico en México

Al término de la Guerra de Independencia, la población de México ascendía a seis millones de habitantes, cifra que aumentó a 14.5 millones hacia finales del siglo XIX. Para 1930 había ya 16 millones y la tasa de crecimiento medio anual era de 1.3%, es decir, un incremento de 12.8

individuos por cada mil. La tasa de mortalidad infantil alcanzaba 217 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos y la esperanza de vida era de 36 años para los hombres y 37.5 para las mujeres. En este mismo año, la mortalidad general alcanzó su cúspide y comenzó a descender, por lo que esta fecha es considerada como el inicio del rápido crecimiento poblacional en el país (Leal, 1975).

El entonces novedoso dinamismo demográfico exigió una respuesta pública que organizara el crecimiento y distribución de la población en aras de la sustentabilidad del desarrollo de la nación. Así, la primera Ley General de Población (LGP), promulgada en 1936, durante el mandato de Lázaro Cárdenas, hacía énfasis en la necesidad de aumentar el volumen de la población, en el entendido de que un mayor número de habitantes permitiría impulsar el desarrollo económico y social de la nación.

Esto ocurriría, fundamentalmente, a través de una adecuada distribución de la población en el territorio nacional para un mayor aprovechamiento de los recursos naturales; una mejor organización de la economía; una capacidad incrementada para atender las demandas sociales y una mayor facultad para resguardar la seguridad nacional (Valdés, 2000). En este sentido, la nueva ley resultaba sumamente vanguardista, pues trascendía el análisis de las variables demográficas y proponía una forma concreta de dirigir la relación entre la población y el desarrollo, entendido como más que mero crecimiento económico.

Con este fin, la LGP de 1936 proponía tres vertientes para aumentar el volumen de la población: incrementar el crecimiento natural, la repatriación y la inmigración. En el primer caso, se estimuló el aumento de los matrimonios y los nacimientos, al mismo tiempo que se promovió notoriamente el cuidado de la salud,<sup>1</sup> a fin de reducir la mortalidad, tanto general como infantil. La repatriación, por su parte, sugería estimular el retorno de mexicanos que residían en el extranjero por varias razones —entre ellas,

<sup>1</sup> Durante el gobierno de Cárdenas se estableció el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública (Valdés, 2000:75).

los conflictos propios del periodo revolucionario— con la intención de aprovechar el conocimiento y habilidades adquiridas durante su estancia en países industrializados en favor del desarrollo de México, al mismo tiempo que se restringía la emigración de connacionales. Finalmente, el impulso de la inmigración dictaba facilidades para regularizar la residencia de un tipo particular de extranjeros, de quienes se esperaba una alta capacidad de asimilación, disposición a integrarse a la sociedad mexicana y un nivel aceptable de productividad.

El cumplimiento de esta ley recayó desde el inicio en la Secretaría de Gobernación, en la que se creó el Consejo Consultivo de Población, que, junto con el Consejo Consultivo de Migración, creado a partir de la Ley sobre Migración de 1926, constituyen los antecedentes directos del actual Consejo Nacional de Población.

Bajo estos preceptos, México inauguró una nueva etapa de su historia demográfica, caracterizada por la magnitud y velocidad del crecimiento de la población. A este hecho contribuyeron, fundamentalmente, el notorio descenso de la mortalidad general e infantil, así como el aumento de los nacimientos, promovido, en parte, por el cuidado a la salud materna e infantil.

La segunda Ley General de Población entró en vigor en 1947, durante la presidencia de Miguel Alemán, quien sostenía un proyecto de país que enfatizaba el desarrollo económico a partir de intensos procesos de industrialización.

Entre 1940 y 1950, la tasa de crecimiento medio anual alcanzó 2.7% y la población aumentó de 19.6 a 25.8 millones. La LGP de 1947 continuó la tendencia pronatalista de su antecesora, al favorecer el incremento de los matrimonios y nacimientos, además de incentivar a las familias cuantiosas. Los esfuerzos para reducir la mortalidad fueron sostenidos, y se logró consolidar las instituciones de salud fundadas desde la era cardenista.<sup>2</sup>

Sin embargo, a pesar de conservar el mismo espíritu poblacionista, los componentes dirigidos a la repatriación y la inmigración sufrieron modificaciones. El primero perdió la relevancia que mostró en años anteriores; si bien se plantearon medidas preferenciales para los mexicanos que regresaban al país, la repatriación no tuvo una plataforma de acción específica. Por su parte, la inmigración se vio nuevamente favorecida, incluso de manera colectiva, aunque selectiva, acentuando la intención de lograr un supuesto “mejoramiento de la especie”, lo cual, visto desde la perspectiva actual, parecería denostar el valor

de los pueblos originarios, tema de suma importancia en la administración de Lázaro Cárdenas.

Conducida así, la política de población vigente durante aproximadamente cuatro décadas provocó que México experimentara uno de los mayores crecimientos demográficos registrados en toda América Latina.<sup>3</sup> Entre 1950 y 1960, la tasa de crecimiento fue de 3.1%, y el país alcanzó los 34.9 millones de habitantes al inicio de la década de los sesenta. Entre 1960 y 1974, la tasa aumentó a 3.5%, con lo que en 1974, año de la publicación de la Ley General de Población vigente, había una población estimada de 58 millones (Leal, 1975:42-43).

Cuando se planteó la necesidad de reorientar la política de población, las condiciones de vida de los mexicanos habían mejorado sustantivamente y, por mucho tiempo, los dividendos del crecimiento económico y del desarrollo social fueron razonablemente distribuidos entre la población, lo cual permitió sostener el supuesto bajo el cual la relación entre población y desarrollo es positiva y directamente proporcional.

A inicios de la década de los años setenta, México era el país latinoamericano con menor tasa de mortalidad (10.5 muertes por mil, alrededor de 500 mil fallecimientos anuales) y el séptimo con mayor tasa de natalidad (43.2 por mil, es decir, 2.5 millones de nacimientos al año), con una esperanza de vida de 64 años en promedio, coyuntura que provocó las altas tasas de crecimiento ya referidas. De acuerdo con los estudios elaborados en la época, de mantenerse la dinámica demográfica referida, la población duplicaría su volumen en 20 años y alcanzaría un monto de 135 millones en el año 2000.

En otros ámbitos, resultaba evidente que, hacia finales de este periodo, la preocupación primordial era elevar los indicadores macroeconómicos, considerando a la población como una variable exógena (Leal, 1975). Sin embargo, los altos niveles del crecimiento natural generaron un rejuvenecimiento inédito de la población, que comenzó a presionar el sistema productivo y económico, particularmente a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta.

La relación de dependencia económica del momento mostraba una tendencia a todas luces desfavorable, pues por cada mexicano económicamente activo había tres inactivos, principalmente menores de 15 años de edad. Además, la participación femenina en el sector productivo era aún incipiente.

El mercado de trabajo, que atravesaba por un fuerte proceso de transición ocupacional de actividades agrope-

<sup>2</sup> Entre 1940 y 1946 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil y el Instituto de Nutriología (Valdés 2000:79).

<sup>3</sup> En 1974 la población crecía a razón de dos millones de personas anualmente, lo cual equivalía a la población entera de algunos países centroamericanos (Leal, 1975).



cuarias a otras industrializadas, no fue capaz de crecer a la misma velocidad que la población ni de incorporar a su estructura a los intensos flujos migratorios transcurridos entre el campo y la ciudad. Así, la desocupación y la subocupación comenzaron a ser fenómenos crecientes.

La notable preocupación por los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social de un creciente segmento de la población estimuló la reflexión sobre la nueva relación entre la población y el desarrollo, y se llegó a la conclusión de que el espíritu poblacionista, y en particular pronatalista, de la ley de población vigente entonces debía modificarse.

Tras varios años de trabajos técnicos y negociaciones políticas, el ejecutivo envió al Congreso un paquete de reformas, del que surgió la Ley General de Población de 1974. Como es bien sabido, uno de los principales atributos de esta nueva Ley es el reconocimiento de la necesidad de "regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población", mediante la realización de programas de planeación familiar que involucraban al sector educativo y sanitario, siempre en estricto respeto de los derechos y dignidad de las personas.

El artículo 5 de esta ley dispone la creación del Consejo Nacional de Población, como la instancia encargada de la planeación demográfica del país, con la premisa medular de incluir de manera articulada a la población en los programas públicos de desarrollo económico y social. La Ley de Población vigente reconoce que las variables del proceso demográfico (es decir, el tamaño, composición, distribución y tasas de cambio) no constituyen un fin en sí mismo, sino que las variaciones en estos indicadores deben pensarse en función de un fin superior, en este caso, el desarrollo. Ello implica que, en segundo lugar, se considera que la política de población es un instrumento del desarrollo y se debe pensar cómo las variables demográficas deben adecuarse para cumplir los objetivos manifiestos en un plan nacional (Miró, 1971).

Esta condición se ha concretado de manera clara en los programas nacionales de población, vinculados estrecha y explícitamente con los respectivos planes nacionales de desarrollo que orientan el rumbo de la nación.<sup>4</sup> Gracias a esta planeación, México ha logrado regular su comportamiento demográfico, disminuyendo los riesgos asociados a un crecimiento poblacional des-

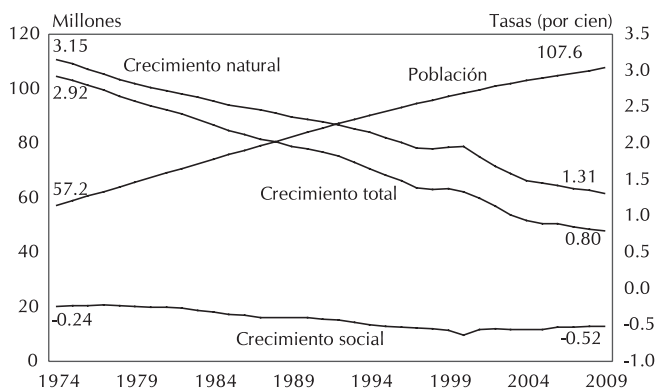
medido, aunque, como se expone en párrafos posteriores, las acciones instrumentadas en el pasado han generado consecuencias importantes que, asociadas a los cambios en la dinámica social, económica, cultural y ambiental del país, representan los nuevos desafíos de la política de población. A continuación se presenta una breve revisión de la evolución de los indicadores demográficos más relevantes en los últimos 35 años.

## Situación demográfica nacional 1974-2009

En 35 años de aplicación de la Ley General de Población vigente, la población de México aumentó cerca de 88%, al pasar de 57.2 millones en 1974 a 107.6 en 2009. Esto es, se evitó que la población se duplicara alrededor de los años noventa, como estaba previsto que ocurriese en las proyecciones elaboradas antes de la creación de la nueva Ley. Ello implicó que la tasa de crecimiento disminuyera de 2.92% anual a menos de 1%.

A lo largo de este periodo, el aumento de la población ha sido consecuencia, fundamentalmente, del crecimiento natural, es decir, del saldo resultante entre los nacimientos y las defunciones, ya que, dada la intensa emigración que experimenta el país, el crecimiento social (es decir, la diferencia entre la inmigración y las emigración) arroja saldos negativos crecientes que se traducen en una pérdida progresiva de población (véase gráfica 1).

**Gráfica 1.**  
**Población, tasas de crecimiento natural, social y natural, 1974-2009**

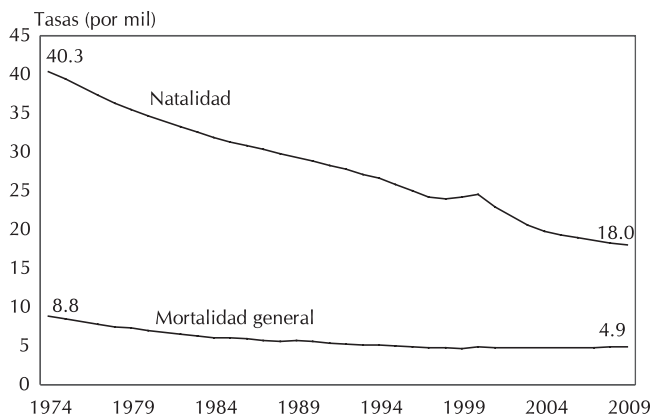


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

<sup>4</sup> El primer *Plan Nacional de Desarrollo* fue elaborado para el periodo 1984-1988, durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Por su parte, el primer *Programa Nacional de Población* (1990-1994) se elaboró en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), dentro del marco del *Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994*, aunque el primer documento de planeación de la política de población fue la *Política Demográfica Nacional y Regional. Objetivos y metas 1978-1982*, de 1978.

En cuanto a los componentes del crecimiento natural, el número de nacimientos se redujo de 2.03 millones registrados en 1974 a 1.94 en 2009. Las defunciones, por su parte, aumentaron de 502 mil en 1974 a 527 mil en 2009, incremento que se debe en gran medida al proceso de envejecimiento poblacional (véase gráfica 2).

**Gráfica 2.**  
**Tasas brutas de natalidad y mortalidad, 1974-2009**

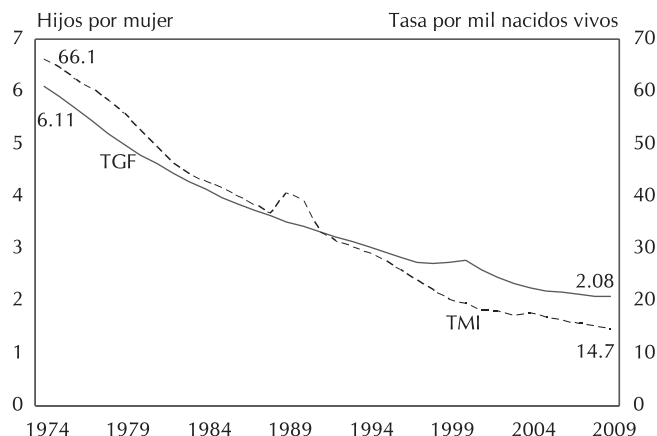


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

El notable descenso de los nacimientos se refleja en la reducción de la tasa global de fecundidad (TGF), es decir, el número promedio de hijos que una mujer tendría a lo largo de su vida reproductiva, de mantenerse constantes las condiciones de fecundidad y mortalidad observadas en el momento. En 1974, la TGF ascendía a 6.1 hijos por mujer, cifra que se redujo a una tercera parte (2.08) en 2009, como resultado de las acciones emprendidas en materia de planificación familiar, estipuladas en la LGP. Al mismo tiempo, gracias a la mejora sustantiva en las condiciones de vida de la población, durante este periodo se incrementó de manera ostensible la probabilidad de que los recién nacidos sobrevivieran al primer año de vida, con lo cual la tasa de mortalidad infantil (TMI) se redujo cerca de 78%, al pasar de 66.1 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en 1974 a 14.7 en 2009 (véase gráfica 3).

El descenso de la fecundidad, sumado a la disminución de la mortalidad iniciada desde inicios de los años 30, resultado de una nueva cultura de cuidado y atención de la salud, inauguró el proceso de transición demográfica en México, que ha modificado paulatinamente la estructura por edad de la población, con una clara tendencia hacia el envejecimiento: mientras que en 1974 el grupo de personas de 60 años y más representaba apenas 6.3% de

**Gráfica 3.**  
**Tasa global de fecundidad (TGF) y tasa de mortalidad infantil (TMI), 1974-2009**



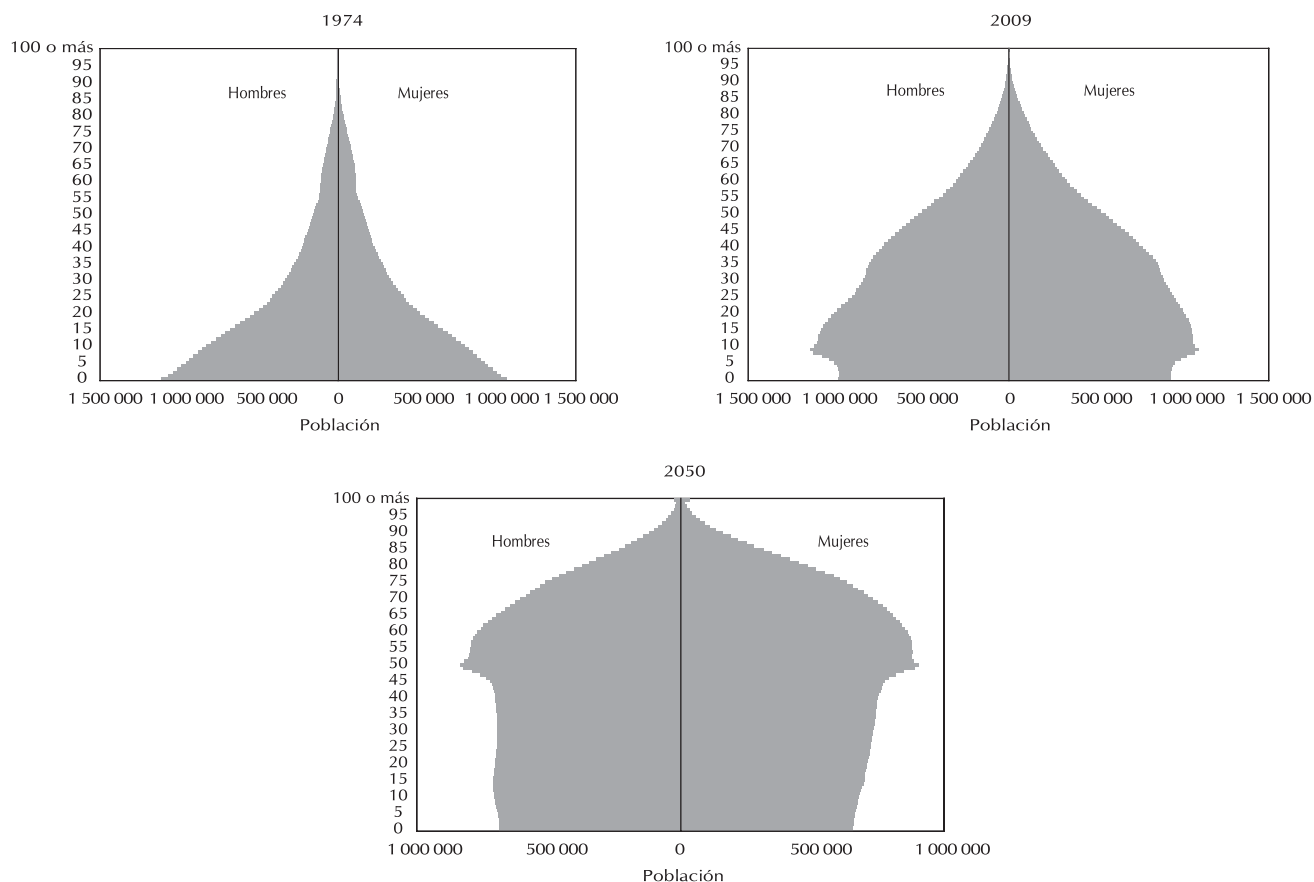
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

la población, en 2009 esta proporción asciende a 8.5% y se espera que para 2050 la población de adultos mayores represente poco más de la cuarta parte de la población (véase gráfica 4).

En este sentido, es importante destacar que los procesos subyacentes al envejecimiento de la población –el descenso de la fecundidad y la mejora sustantiva de las condiciones de vida– han modificado el perfil de la mortalidad del país, tanto en su estructura por edad como en sus causas. Así, las defunciones de los adultos mayores representan ahora más de la mitad del total de las muertes observadas, cuando en 1974 su participación era cercana al 30%. Una diferencia aún más notoria se observa en las defunciones infantiles (menores un año), las cuales disminuyeron más de 80% en los últimos 35 años, hecho que constituye un logro de profunda trascendencia, no sólo por el descenso de la mortalidad infantil en sí mismo, sino porque ésta se asocia con la calidad de las condiciones de vida de la población (véase gráfica 5).

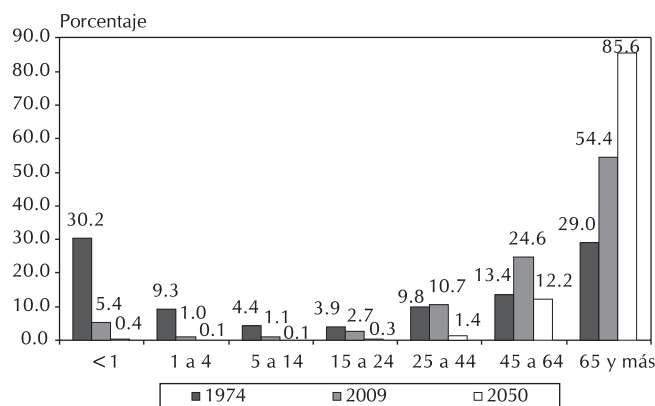
El cambio en la estructura por edad de la mortalidad obedece también a una transformación profunda de las causas de muerte. En México tiene lugar un proceso avanzado de transición epidemiológica, la cual se define como el tránsito de enfermedades de tipo infecto-contagioso, conformado principalmente por padecimientos evitables y tratables a relativamente bajo costo, a otro de naturaleza crónico-degenerativa, que se caracteriza por un proceso gradual y prolongado de deterioro de la salud y las capacidades y por un tratamiento más costoso. De esta forma, el notable descenso de los padecimientos asociados con infecciones respiratorias y parasitarias, aún presentes, sobre todo entre los menores de 15 años, se ha

**Gráfica 4.**  
**Pirámides poblacionales, 1974, 2009, 2050.**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

**Gráfica 5.**  
**Distribución porcentual de las defunciones, por grandes grupos de edad, 1974 y 2009**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

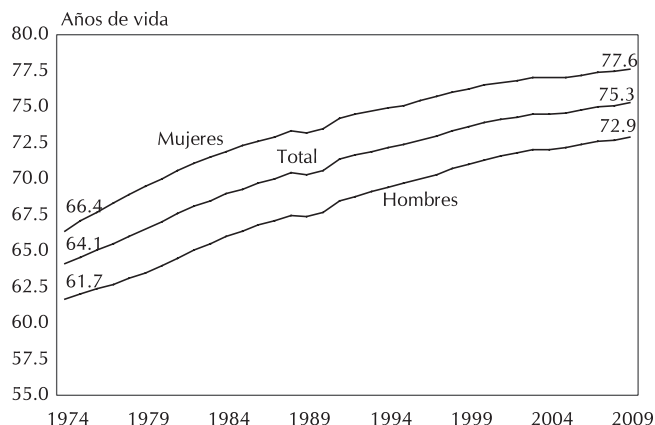
visto acompañado de un aumento de las enfermedades cardiovasculares, los tumores malignos y la diabetes *mellitus*. Asimismo, en las edades centrales de la adolescencia y la juventud, en los últimos años destaca la presencia de muertes provocadas por accidentes y lesiones intencionales (García y Gloria, 2006).

De manera gradual, los mexicanos han logrado vivir más años y en mejores condiciones que sus antecesores. En las últimas tres décadas y media, la esperanza de vida de la población aumentó once años (de 64.1 años a 75.3), con una diferencia constante de casi cinco años entre la esperanza de vida de las mujeres y los hombres (véase gráfica 6).

Las consecuencias de una vida más larga y saludable se reflejan no sólo a nivel individual, sino también en términos de la dinámica macrosocial. Si bien el cambio en la estructura por edad de la población presagia un escenario envejecido en los años venideros, también implica

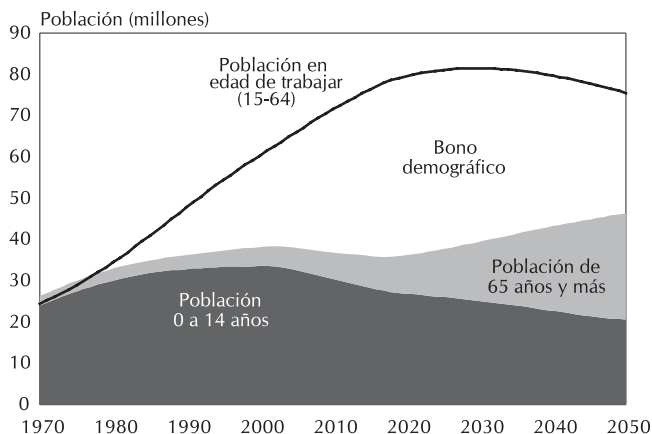
la posibilidad de que durante la transición hacia ese horizonte demográfico, se presente la oportunidad irrepetible de contar con una cantidad inédita de personas en edad productiva (15 a 64 años) que prácticamente duplicará a la población que no se encuentra en edad de trabajar (0 a 14 y 65 años y más), fenómeno conocido como “bono demográfico” (véase gráfica 7).

**Gráfica 6.**  
**Esperanza de vida total y por sexo, 1974-2009**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

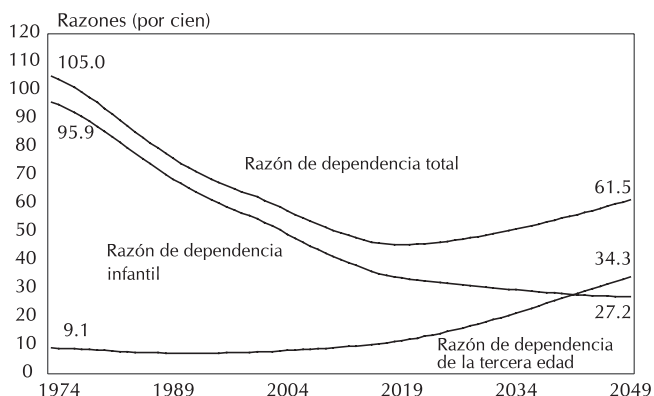
**Gráfica 7.**  
**Distribución de la población por grandes grupos de edad, 1970-2050**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

A principios de la década de los setenta, a cada persona en edad de trabajar le correspondía poco más de una persona que teóricamente no se encontraba en edad de hacerlo. En 1974 la relación de dependencia era prácticamente de uno a uno y en 1995 ya existían 1.5 personas en edad productiva por cada persona en otros rangos de edad. En 2009 hay dos trabajadores potenciales por cada persona en edad no productiva, relación que se sostendrá con un ligero aumento hasta el año 2030, cuando el incremento de la población de adultos mayores provocará la paulatina inversión de esta relación (véase gráfica 8).

**Gráfica 8.**  
**Razón de dependencia total, infantil y de la tercera edad, 1974-2009**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Sin duda, para que esta favorable relación demográfica entre la población en edades productivas y aquella teóricamente dependiente se concrete es indispensable generar las condiciones socioeconómicas que garanticen una inserción adecuada de los contingentes actuales y futuros de personas en edad de trabajar en mercado laboral. Ello implica invertir en la creación de nuevas y mejores fuentes de empleo, pero también en el capital humano de la población, es decir, en su formación, tanto dentro del sistema escolar formal como en la capacitación para el empleo, y en su salud. Lo anterior contribuirá a un aprovechamiento óptimo del bono demográfico que redundará en el incremento de la productividad nacional, en el fortalecimiento de los sistemas de ahorro y, en general, en el desarrollo sustentable del país.

Han pasado varios años desde que se identificó este momento de oportunidad demográfica. Desafortunadamente, durante el tiempo transcurrido desde entonces, la situación económica del mundo y del país ha experimentado altibajos que limitan, y aun revierten, algunos de

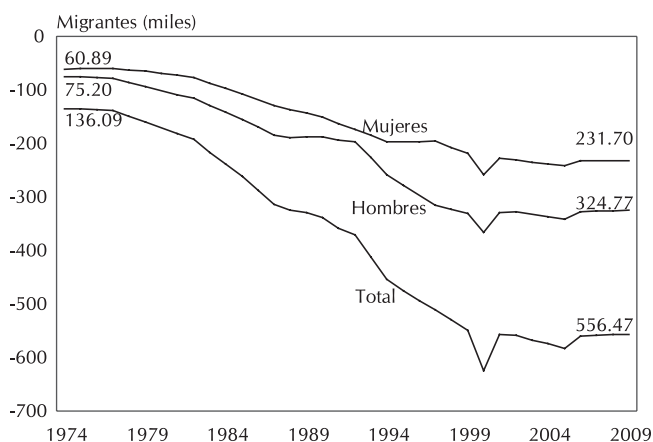
los esfuerzos realizados en función del aprovechamiento del bono. Los años por venir resultarán cruciales para el conjunto de la política pública, que deberá orientar sus esfuerzos hacia la obtención de beneficios, quizá menores pero sustantivos de esta coyuntura, así como, de forma simultánea, minimizar el impacto de contar con una población de mayor edad, con oportunidades de empleo limitadas, con un perfil epidemiológico más complejo y con sistemas de seguridad social constreñidos.

Otro elemento fundamental en el proceso de cambio demográfico del país es la migración, fenómeno que ha evolucionado notablemente a lo largo del periodo estudiado. Como se refirió en párrafos anteriores, cuando se diseñó la primera Ley General de Población de 1936, el interés por la migración se centraba en la necesidad de poblar el territorio, para lo cual se consideró a la inmigración y la repatriación como factores preponderantes. Con el paso del tiempo, México se ha convertido en un país de destino, tránsito, pero sobre todo, de origen de migrantes, lo cual aporta al comportamiento migratorio del país un dinamismo muy particular que incide directamente sobre la estructura y composición de la población mexicana.

En 1974, el flujo de emigrantes ascendía a 136 mil personas, de las cuales 55% eran hombres. Para 2009 la cantidad de personas que salen del país se triplicó, llegando a ser más de medio millón de personas,<sup>5</sup> entre las cuales 60% es del sexo masculino, aunque es necesario destacar que a inicios de la década de los noventa, la participación de las mujeres en el proceso migratorio se intensificó de manera notable y se ha sostenido hasta la fecha (véase gráfica 9).

**Gráfica 9.**

**Migración neta internacional, total y por sexo, 1974-2009**



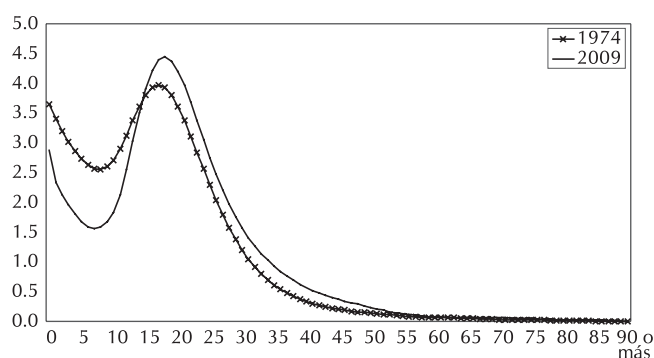
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

<sup>5</sup> Las proyecciones elaboradas por el Consejo Nacional de Población se realizaron en 2006. De entonces a la fecha, existe evidencia preliminar de que el volumen de la emigración podría estar disminuyendo.

Además de la composición por sexo de los flujos migratorios, a lo largo de estos 35 años también se ha modificado su estructura por edad. En 1974, cerca de 50% de la población que dejó el país tenía 15 años de edad o menos, mientras que para 2009 la participación de la niñez en este proceso disminuyó cerca de 15 puntos porcentuales, dada una mayor concentración del flujo migratorio entre los 20 y 30 años de edad (véase gráfica 10).

**Gráfica 10.**

**Distribución porcentual de los migrantes internacionales por edad, 1974 y 2009**

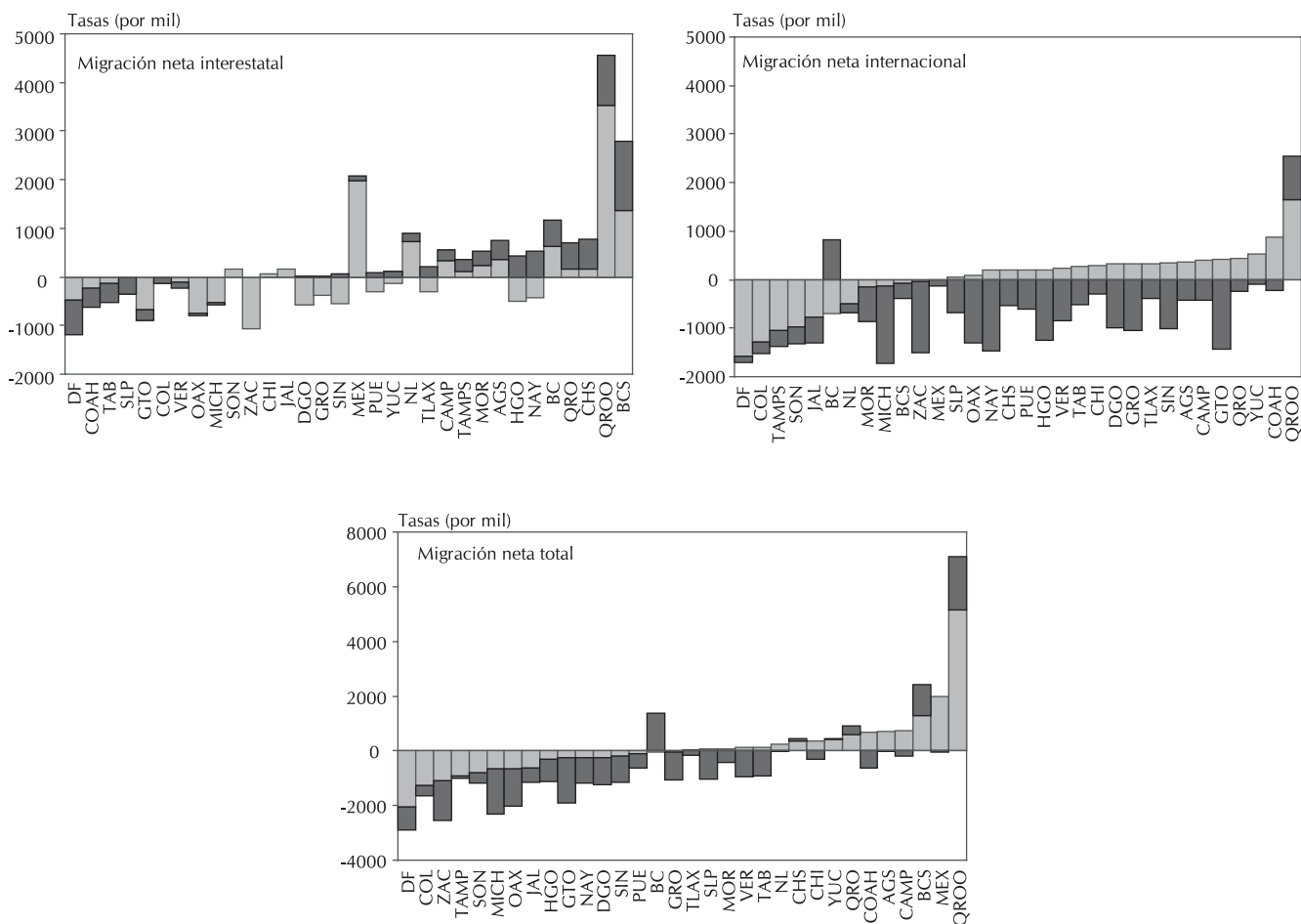


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Como se verá más adelante, en México todos los fenómenos demográficos muestran un comportamiento diferenciado entre entidades federativas y la intensidad de los flujos migratorios no es la excepción. El tránsito de personas entre una entidad federativa y otra muestra cambios importantes en el tiempo, aunque de dimensiones menores a las registradas por la migración internacional. En el primer caso, entidades federativas como el Estado de México, Baja California Sur y Quintana Roo han consolidado a lo largo del tiempo su naturaleza receptora de migrantes provenientes de otras entidades. Otras como el Distrito Federal, Guanajuato, Oaxaca, Michoacán y Zacatecas continuaron expulsando gente hacia otros estados. Finalmente, para 2009 entidades como Tlaxcala, Hidalgo y Nayarit invirtieron la tendencia expulsora observada en 1974 y ahora se caracterizan por recibir personas de otros estados (véase gráfica 11).

Tradicionalmente, algunas entidades han aportado más a la migración internacional (Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, entre otros), lo cual ya podía observarse desde 1974. En el transcurso de las últimas tres décadas y media, dichos estados han reafirmado su participación en la expulsión de migrantes y nuevas entidades federativas que antes se caracterizaban

**Gráfica 11.**  
**Tasas de migración neta interestatal, internacional y total por entidad federativa, 1974 y 2009**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

por recibir flujos provenientes del extranjero, ahora registran saldos migratorios negativos, entre ellos, los estados del sur y sureste del país. Baja California, por su parte, revirtió su tendencia expulsora y, para 2009, se considera un estado que atrae migrantes internacionales, mientras que Quintana Roo confirmó la vocación receptora que le ha caracterizado todos estos años (véase gráfica 11).

De este modo, el análisis de la migración neta total muestra que alrededor de dos terceras partes de las entidades federativas mantienen el comportamiento observado a finales de la primera década de los años setenta, ya sea que fuesen expulsoras o receptoras. El resto ha invertido sus patrones migratorios, dejando de ser entidades receptoras de flujos para convertirse en expulsoras (véase gráfica 11).

El análisis elaborado hasta aquí demuestra los sustantivos avances que el país ha experimentado en los últimos años en términos demográficos, en particular en materia de fecundidad y mortalidad. La población actualmente vive más tiempo y en mejores condiciones, tiene amplias posibilidades de hacer efectivos sus deseos en materia de reproducción y se encuentra mucho más informada al respecto, lo cual la habilita para tomar decisiones de manera libre y responsable. Existe, además, una coyuntura favorable en términos de la razón de dependencia demográfica, cuyo adecuado aprovechamiento contribuirá de manera crítica a la sustentabilidad del desarrollo del país. La migración internacional se ha intensificado en el transcurso de las más de tres décadas analizadas, y en los últimos años muestra un patrón diversificado que apunta hacia la extensión del



fenómeno a lo largo de todo el país, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, cuando los migrantes internacionales se concentraban en algunas entidades.

Sin duda, la migración internacional constituye un desafío para la política de población del país ya que, si bien el tránsito de personas no debería representar un problema por sí mismo, su estrecha relación con situaciones de pobreza y desigualdad, así como los riesgos que entraña en materia de seguridad y respeto a los derechos humanos de los migrantes, lo vuelve un tema prioritario para la política pública.

En un sentido más amplio, dentro del cual se inserta la preocupación por la intensificación de los flujos migratorios, particularmente hacia los Estados Unidos, el mayor desafío de la política pública de población y, en última instancia, de desarrollo, es el abatimiento de los altos niveles de desigualdad social prevaletentes, que se expresan, en este caso, en la heterogeneidad de escenarios demográficos observados al interior del país.

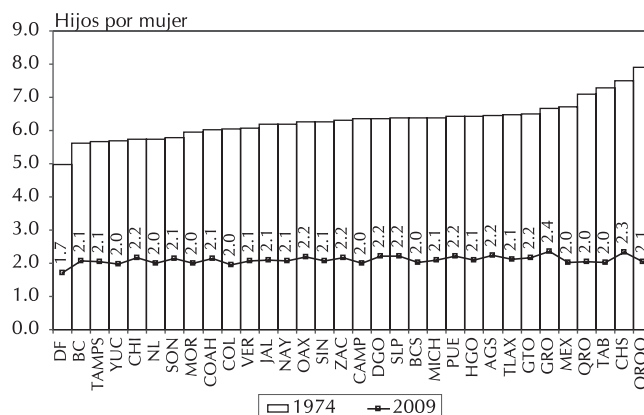
Como es bien sabido, los patrones de fecundidad y mortalidad se encuentran estrechamente asociados a las condiciones socioeconómicas de la población, de tal manera que las entidades federativas con mayores índices de marginación social, a pesar de haber iniciado sus propios procesos de transición demográfica, aún se encuentran rezagadas con respecto a los estados donde las condiciones de vida son presumiblemente mejores.

En el caso de la fecundidad, si bien en todas las entidades se registran descensos sumamente significativos en el número de hijos promedio por mujer, considerando un periodo de tiempo relativamente corto, aún existen diferencias importantes entre el indicador mínimo del Distrito Federal (1.7) y el máximo de Guerrero (2.4), donde se distribuye un mayor número de nacimientos entre menos mujeres en edad fértil, respecto a los observados en la capital del país (véase gráfica 12).

Las mejores condiciones de vida del Distrito Federal han determinado considerablemente su bajo nivel de fecundidad, el cual se encuentra incluso por debajo del nivel de reemplazo generacional (2.1 hijos por mujer). Entre algunos de los elementos que pudieran favorecer esta situación se encuentran el mayor grado de urbanización de la entidad, lo cual se traduce en un mayor nivel de escolaridad de las mujeres que residen en la ciudad y una mayor participación de las mismas en el mercado laboral, factores que, en conjunto, contribuyen a disminuir el tamaño de las familias. En entidades del país con una dinámica sociodemográfica y económica menos favorable, los niveles de fecundidad tienden a ser mayores (véase gráfica 13).<sup>6</sup>

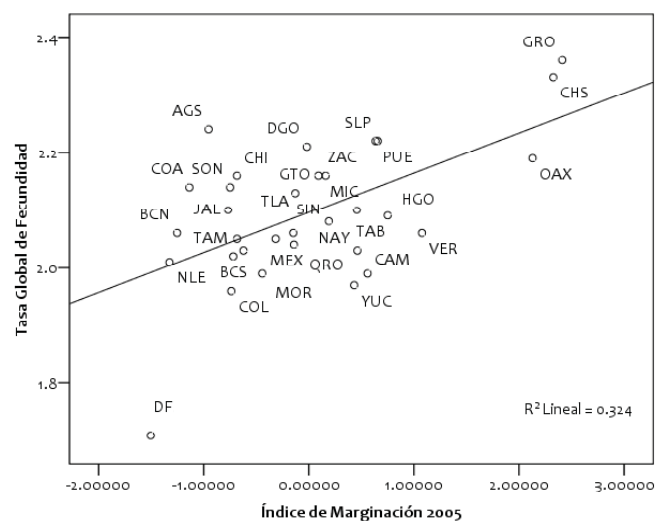
<sup>6</sup> El Índice de Marginación construido por el Consejo Nacional de Población fue estimado para el año 2005, mientras que las tasas de fecundidad y la de mortalidad infantil que se presenta en la gráfica 14,

**Gráfica 12.**  
Tasa global de fecundidad por entidad federativa, 1974 y 2009



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

**Gráfica 13.**  
Índice de Marginación y Tasa Global de Fecundidad por entidad federativa, 2009



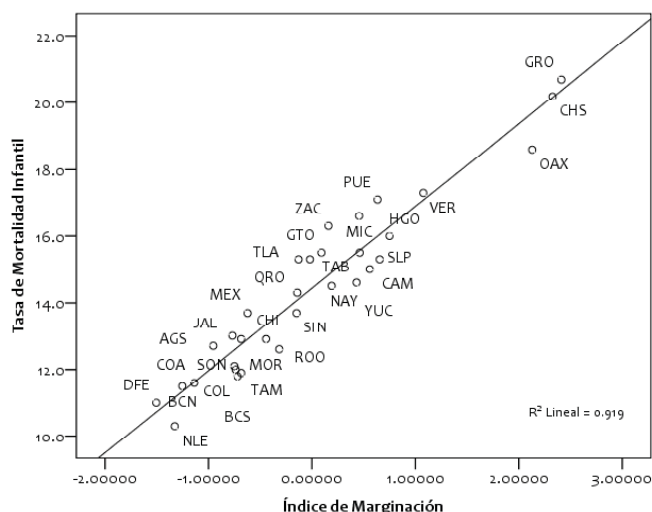
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Entre el nivel de marginación de la entidad y el nivel de mortalidad de los menores de un año existe una asociación todavía más fuerte, como se aprecia en la gráfica 14.

En ambas asociaciones es posible apreciar que Guerrero, Chiapas y Oaxaca, las entidades con índices de

corresponden a 2009. Al proponer la relación entre ambos pares de indicadores se establece el supuesto de que el nivel de marginación de cada entidad no ha variado sustantivamente en los últimos cuatro años.

**Gráfica 14.**  
**Índice de Marginación y Tasa de Mortalidad Infantil por entidad federativa, 2009**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

marginación más altos, concentran, al mismo tiempo, una mayor cantidad relativa de nacimientos y muertes de infantes. Mientras, en el Distrito Federal, Baja California y Nuevo León, las mujeres tienen menos hijos, en promedio, y éstos tienen mayores probabilidades de sobrevivir al primer año de vida. Resulta claro entonces que la muerte en esta etapa temprana de la vida no es un asunto fatal en términos demográficos, es decir, inevitable, sino que obedece a factores socioeconómicos que pueden y deben ser revertidos.

El análisis previo sugiere la persistencia de escenarios en los que, por un lado, las parejas y, en particular las mujeres, no cuentan con las condiciones adecuadas para regular el número de hijos que desean tener y que pueden cuidar, ya sea por falta de conocimiento sobre métodos de planificación familiar, limitaciones en su poder de decisión sobre el uso de los mismos o dificultades en el acceso a servicios de salud de calidad. Estos mismos elementos, aunados a condiciones materiales de vida precarias y a la escasez de recursos simbólicos, contribuyen a debilitar el cuidado a la salud, lo cual propicia el aumento de los niveles de mortalidad materna e infantil.

## La política de población actual

Como se detalló en el análisis previo, la configuración sociodemográfica de México ha variado sustantivamente en los últimos 35 años, aunque persisten situaciones que,

a la luz de los logros alcanzados y en vista de su indiscutible asociación con contextos de desigualdad social, resultan inadmisibles, como la mortalidad infantil o los embarazos no planeados ni deseados.

En este nuevo contexto, dos problemáticas se presentan como una prioridad para la política de población: el abatimiento de los rezagos demográficos y los nuevos desafíos poblacionales derivados de la transición demográfica, entre los que se encuentran el envejecimiento de la población y sus consecuencias económicas y sociales; la concentración de la población en centros urbanos, acompañada de una alta dispersión de la población rural; la escasa diversificación de los destinos de la migración interestatal y, finalmente, la intensidad de los flujos migratorios en el país.

Sin duda, la reducción de la vulnerabilidad demográfica se vuelve más compleja cuando los indicadores son de suyo reducidos, pues las resistencias que quedan por resolver suelen ser más severas y complejas. Sin embargo, el abatimiento de los rezagos en materia demográfica resulta un asunto prioritario, dado que su persistencia favorece la reproducción intergeneracional de condiciones de pobreza y desigualdad. Se trata de un problema de exclusión social que vulnera no sólo el desarrollo de los sectores de la población menos atendidos, sino también su derecho a condiciones de vida dignas.

Dichos rezagos se encuentran suficientemente identificados entre varios grupos de la población que presentan características estructurales que tienden a colocarlos en situaciones de mayor vulnerabilidad, como sus menores niveles de escolaridad, la residencia en localidades rurales o su pertenencia indígena. Para su atención se requieren estrategias focalizadas, que consideren las particularidades de cada grupo y busquen la mejor manera de integrarlos a los procesos de desarrollo, con pleno respeto de sus derechos, valores y aspiraciones.

Dada la coyuntura prevaleciente en el país (un escenario de transición avanzada que coexiste con situaciones pretransicionales), lo anterior deberá realizarse de manera simultánea a la atención de los desafíos presentes y futuros que plantea el nuevo contexto demográfico. En uno y otro tema, el interés superior radica en garantizar el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo y bienestar, para lo cual el paulatino aprendizaje sobre la relevancia del comportamiento demográfico en procesos sociales más amplios, ha sido fundamental y se plasma claramente en la evolución de los instrumentos legales que sustenta la política de población.

Las inquietudes que han moldeado dicha política a lo largo del tiempo han cambiado. La preocupación ya no radica en contar con un número reducido de habitantes y las consecuencias que esto implica para la producción y la seguridad nacional, como se establecía en la primera ley



de población, ni en la búsqueda exclusiva de crecimiento económico, para lo cual la población es considerada como una forma más de capital. Tampoco se trata del dilema malthusiano sobre el crecimiento poblacional desmedido y sus consecuencias en la administración de recursos escasos. Actualmente, ante un escenario demográfico distinto y heterogéneo, la política de población destaca como prioridad principal el acceso al desarrollo y la distribución equitativa de los beneficios propios de una transición demográfica avanzada, lo cual se enfatiza como un derecho que el Estado está encargado de salvaguardar.

## Bibliografía

- CONAPO (2008), *Programa Nacional de Población 2008-2012. Por un cambio demográfico a favor del Desarrollo*, México, Consejo Nacional de Población.
- García, Juan Enrique y Laura Elena Gloria Hernández (2006), "Mortalidad por causas y ganancias de vida en los últimos veinticinco años", en *Situación Demográfica de México*, México, Consejo Nacional de Población.
- Leal, Luisa María (1975), *El proceso histórico de la Ley General de Población de México*, Bogotá, UNESCO.
- Miró, Carmen (1971), *Política de población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?*, Santiago, CELADE.
- Valdés, Luz María, (2000), "Política de Población en México, 1930-1974: antecedentes y un recuento histórico de la Ley General de Población", en Valdés, Luz María (coord.) *Población y movimientos migratorios*. Colección Historia de la Secretaría de Gobernación, vol. IV, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.



# El descenso de la fecundidad en México, 1974-2009: a 35 años de la puesta en marcha de la nueva política de población

*Raúl Romo Viramontes  
Miguel Sánchez Castillo*

## Resumen

Este año se cumplen 35 años de la puesta en marcha de la nueva Ley General de Población, que significó un cambio drástico en la orientación de la política de población, al pasar de la promoción de una fecundidad elevada a la promoción de una fecundidad reducida. Durante este tiempo la fecundidad de las mujeres mexicanas disminuyó en alrededor de dos terceras partes, desde poco más de seis hijos por mujer en 1974 a poco más de dos hijos por mujer en 2009. El propósito fundamental de la Ley General de Población de 1974, la reducción del crecimiento de la población a través de la reducción del tamaño de la descendencia, se cumplió, sin embargo, quedan aun por resolver algunas problemáticas sobretodo inherentes a la desigualdad en el acceso a medios para regular la fecundidad en los ámbitos social (adolescentes, indígenas, de residencia rural, con baja escolaridad e inactivas económicamente) y geográfico (entidades, regiones y municipios rezagados).\*

## Introducción

Un discurso dirigido por el presidente Luis Echeverría durante su mandato (1970-1976), decía que "...el país precisa racionalizar el incremento de la población en beneficio de las actuales y futuras generaciones". En aquella época, México era el único país en el mundo con más de 60 millones de habitantes y una tasa de crecimiento medio anual de 3.5%. En esos años nacían anualmente 2.5 millones de mexicanos (CONAPO, 1975).

Los datos prospectivos no eran halagadores. Se estimaron distintas proyecciones de acuerdo con cuatro hipótesis que contemplaban diferentes escenarios demográficos; la más baja de ellas establecía que para el año 2000 la población del país llegaría a 126.1 millones, en tanto que la más alta estimaba 153 millones. El principal componente del cambio demográfico era

la fecundidad, pues la mortalidad y la migración eran poco significativas.<sup>1</sup>

Por lo anterior, durante aquella administración gubernamental se decidió reorientar la política de población para controlar el crecimiento demográfico. En 1974 se aprobó un paquete de reformas a la Ley General de Población, que se proponía reducir el crecimiento poblacional a 1% para el año 2000; enfatizando en la promoción y distribución de métodos de planificación familiar.

La realidad no superó a esas proyecciones de población, ya que en 2000 se censó a poco menos de cien millones de mexicanos. Asimismo, la fecundidad sigue siendo el fenómeno que más aporta al crecimiento demográfico, y dentro de éste, el determinante más claro de su descenso ha sido el uso de métodos anticonceptivos.

El presente documento analiza la evolución que este componente demográfico ha tenido a lo largo de los últimos 35 años (1974-2009), periodo durante el que se ha aplicado la política de población expresada en la Ley General de Población de 1974. El análisis tiene, además, el interés adicional de contrastar distintas fuentes de información tradicionalmente utilizadas para la estimación de la fecundidad, como las encuestas especializadas y las estadísticas vitales. La intención de este ejercicio comparativo es analizar, paralelamente a la fecundidad, la evolución de los instrumentos que aportan datos para su estimación.

Se realizó una aproximación general que va de 1974 a 2009, y una aproximación más específica de 1985 a 2005. Esta última resulta más acotada debido a las diferentes temporalidades de las diversas fuentes de información, a saber encuestas y estadísticas vitales. Para la aproximación general se utilizaron las proyecciones de población y sus datos conciliados.

\* Los autores agradecen los comentarios de Juan Enrique García López, Paloma Villagómez y Víctor García Vilchis.

<sup>1</sup> En 1970 la tasa de natalidad fue de 43.3 nacimientos por cada mil habitantes, mientras que la tasa de mortalidad fue de 9.7, dando una tasa de crecimiento natural de 33.4 personas por cada mil habitantes (CONAPO, 1975).

Aunque existe información sobre encuestas anteriores a 1985 (la *Encuesta Mexicana de Fecundidad* de 1977, por ejemplo), no sucede lo mismo con las estadísticas vitales cuya sistematización comenzó a partir de 1985. Asimismo, no existe información posterior a 2005 sobre encuestas (la última fue la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*, ENADID, de 2006), y los últimos datos disponibles de las estadísticas vitales corresponden a 2007, año a partir del cual es posible reconstruir los nacimientos hasta 2005, de acuerdo con la metodología utilizada. Por lo tanto, para mantener la comparabilidad del análisis en el tiempo se utilizó la Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud (ENFES) 1987, las ENADID de 1992, 1997 y 2006, la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (ENSAR) de 2003, así como las estadísticas vitales de 1985 a 2005.

El procedimiento metodológico llevado a cabo en las encuestas y estadísticas vitales se resume a continuación. Para evitar lo menos posible las oscilaciones que suelen darse cuando se toma un solo año en el cálculo de la fecundidad en las encuestas, se realizó un promedio aritmético para cada año ( $x$ ) tomando en cuenta el año anterior ( $x-1$ ) y el año posterior ( $x+1$ ).<sup>2</sup> En el caso de las estadísticas vitales, por el subregistro que significaría tomar un solo año de registro, se tomaron dos años más, es decir, se sumaron los nacimientos ocurridos y registrados en el año  $x$ , los ocurridos en el año  $x$  y registrados en el año  $x+1$ , y los ocurridos en el año  $x$  y registrados en el año  $x+2$ .

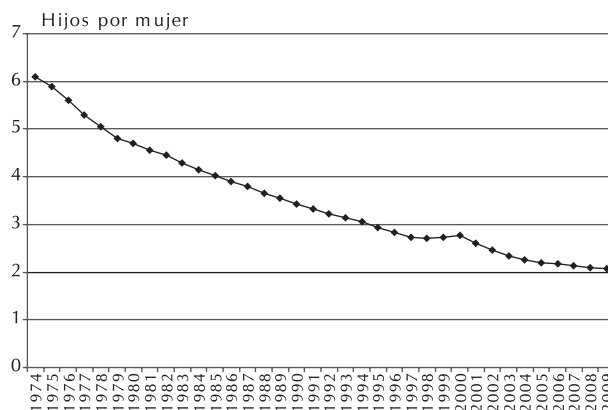
Así, el presente estudio incluye ocho apartados. En el primero se aborda la evolución de la fecundidad en el país y los cambios por grupo de edad entre el cambio en la política de población de 1974 y el año 2009. En el segundo se ahonda en las diferencias reproductivas según ámbito de residencia, es decir, entre localidades rurales y urbanas. En el tercero, se analiza la evolución de la fecundidad de acuerdo al nivel de escolaridad de las mujeres. En el cuarto se investiga la relación entre fecundidad y participación económica, entre mujeres activas e inactivas. En el quinto se indaga el diferencial de fecundidad según condición de habla de lengua indígena. El sexto apartado explora los niveles de fecundidad por entidad federativa. En el séptimo se habla sobre el impacto y las tendencias del cambio en la fecundidad. Y finalmente en el octavo se plantean las principales conclusiones.

<sup>2</sup> Esto no fue posible en el caso del cálculo para 2005 debido a que no se posee información de 2006 (las encuestas proporcionan datos hasta un año antes del levantamiento, la ENADID 2006 sólo recabó las historias de embarazos completas hasta 2005); lo que se hizo fue obtener el promedio de 2004 y 2005 al no haber diferencias de gran volumen entre los distintos años.

## El cambio en el nivel y la estructura por edad de la fecundidad

Según estimaciones y proyecciones realizadas por el CONAPO, la Tasa Global de Fecundidad (TGF)<sup>3</sup> pasó de poco más de seis hijos por mujer en 1974 a 3.43 en 1990, 2.77 en 2000 y 2.08 en 2009 (véase gráfica 1),<sup>4</sup> lo que significa una reducción de casi dos terceras partes. *Grosso modo* se pueden identificar tres etapas en el descenso de la fecundidad durante estos 35 años: a) una primera fase de rápido descenso, entre 1974 y 1980, cuando la TGF se redujo en 1.4 hijos, con un decremento medio anual de 0.2 hijos; b) una segunda fase de descenso más moderado, entre 1981 y 1998, cuando la TGF disminuyó en 1.84 hijos, con un decremento anual de 0.1 hijos; y c) una tercera fase en la que se da un ligero ascenso para posteriormente volver a descender, entre 1999 y 2009, cuando la TGF se redujo en 0.66 hijos, con un decremento anual de 0.06 hijos.<sup>5</sup>

Gráfica 1. Tasa Global de Fecundidad, 1974-2009



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y proyecciones de población 2005-2050.

<sup>3</sup> Número promedio de hijos que se espera tenga una mujer al final de su vida reproductiva de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad observadas en un año dado en ausencia de mortalidad.

<sup>4</sup> La reducción de la fecundidad en México comenzó algunos años antes de la puesta en marcha de la nueva política de población (Juárez y Quilodrán, 1990; Mier y Terán y Partida, 2001; Zavala de Cosío, 1992; Zavala de Cosío, 2001), sin embargo el horizonte de estudio de esta investigación se limita al periodo 1974-2009.

<sup>5</sup> Vale la pena mencionar que entre más pequeño es un indicador, más difícil se hace seguir reduciéndolo, pues el margen de acción se acota a los grupos con mayores rezagos, los cuales requieren políticas públicas focalizadas.

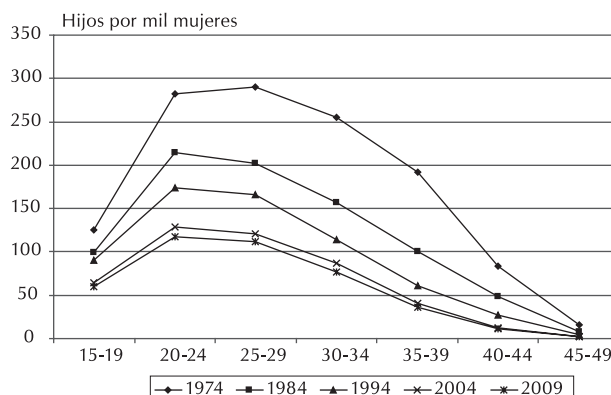
La fecundidad ha bajado en todos los grupos de edad pero en diferente magnitud. Nótese en la gráfica 2 cómo, durante estos 35 años, los mayores decrementos se registran entre los grupos de mujeres que tenían los niveles más elevados, es decir, los grupos de 20 a 24, 25 a 29, 30 a 34 y 35 a 39 años de edad. Se puede ver que el mayor gradiente de descenso se dio entre 1974 y 1984, casi de la misma magnitud que la reducción acumulada de los siguientes 20 años. El grupo de 25 a 29 años cedió primacía al grupo de 20 a 24 años de edad; en 1974 el número máximo de nacimientos le perteneció al grupo de 25 a 29 años, cuando casi rebasó los 300 por cada mil mujeres, pero en 2009 le perteneció al grupo de 20 a 24 años de edad, cuando fue de casi 120 por cada mil mujeres; este número máximo de nacimientos se redujo a menos de la mitad durante estos 35 años.

Uno de los grupos en que se observa una menor reducción de la fecundidad es el más joven (15 a 19 años). Su mayor lentitud en el descenso ha provocado que aumentara su participación relativa, ya que entre 1974 y 2009 estas mujeres pasaron del quinto al cuarto lugar, a pesar de que su presencia en el total de mujeres ha disminuido, de 24.9 por ciento en 1974 a 17.3 por ciento en 2009. Ésta es una situación preocupante no sólo por los riesgos asociados a una fecundidad a estas edades, sino también porque la procreación en la adolescencia puede limitar las oportunidades de desarrollo personal de la mujer.

En la gráfica 3 se muestran las estimaciones de la fecundidad obtenidas de encuestas y estadísticas vitales.<sup>6</sup> Entre 1985 y 2005, la TGF bajó de 3.58 a 2.42 de acuerdo con las estadísticas vitales, y de 4.04 a 2.25 de acuerdo con las encuestas. El análisis también muestra que: a) los niveles de fecundidad de las encuestas son más altos en 1985, 1990 y 2000;<sup>7</sup> b) salvo en el primer año, las diferencias entre las dos fuentes no son tan grandes, las mayores diferencias en 1985 se deben probablemente a la subestimación de las estadísticas vitales<sup>8</sup> y c) los niveles de la fecundidad

en los años presentados en la gráfica respecto a los que se presentaron en la década de los setenta son ya muy bajos<sup>9</sup> e incluso en 2005 se estimaron niveles muy cercanos al reemplazo generacional (2.1 hijos por mujer).

**Gráfica 2. Tasas de fecundidad por edad, 1974-2009**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y proyecciones de población 2005-2050.

Las brechas entre las dos fuentes de información son relativamente pequeñas. En 2005 la diferencia entre la TGF estimada con las estadísticas vitales (2.42) y la calculada con encuestas (2.25) fue de 0.17 hijos,<sup>10</sup> sin embargo, esta diferencia fue mayor que las presentadas en 1990 (0.04) y 1995 (0.1).<sup>11</sup> Parece existir un patrón que va incrementando en el tiempo las diferencias entre las estadísticas vitales y las encuestas, lo que puede deberse a muchas razones, entre ellas a) que el registro de los nacimientos en las estadísticas vitales ha mejorado, especialmente entre los grupos más rezagados que tienen, en general, mayor fecundidad, b) la paulatina expansión de las oficialías y juzgados del registro civil en todo el territorio nacional, aunada a la cada vez mayor necesidad de poseer un acta de nacimiento, principalmente por motivos educativos, han favorecido esta mejora, y posiblemente algunos programas sociales también han ayudado.

<sup>6</sup> Los nacimientos de las estadísticas vitales se tomaron según residencia habitual de la madre, para tres años de registro ( $x$ ,  $x+1$  y  $x+2$ ) a partir del año de ocurrencia del evento. Las encuestas fueron la ENFES 1987, ENADID 1992, ENADID 1997, ENSAR 2003 y ENADID 2006.

<sup>7</sup> La mayor cuantía de la fecundidad registrada en el año 2000 se debe a la posibilidad de que la ENSAR 2003 la haya sobreestimado ligeramente.

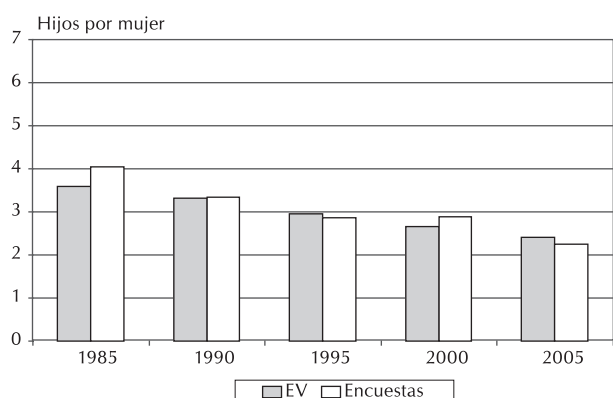
<sup>8</sup> A pesar de que todas las fuentes de información adolecen de algunos errores, es indudable que su calidad ha mejorado con el paso del tiempo. No hay datos perfectos y cada fuente está afectada por posibles errores (CONAPO, 2005). En el caso de las estadísticas vitales se sabe que existía subregistro y registro múltiple al mismo tiempo, aunque de mayor cuantía el primero, pero estos dos problemas han disminuido gradualmente. En el caso de las encuestas, sus mayores problemas son el tamaño de la muestra y la representatividad de todos los grupos, situaciones que dependen de cada levantamiento.

<sup>9</sup> Para permitir esta comparación se ha dejado el mismo eje de las ordenadas para todas las gráficas donde se presente la TGF.

<sup>10</sup> A pesar de que las proyecciones de población tomaron sólo las encuestas para los cálculos de la fecundidad, la divergencia entre 2.25 de la TGF aquí mostrada y 2.20 de las proyecciones para 2005 se deben a los denominadores; en la estimación realizada en el presente trabajo se tomaron las mujeres directamente del II Conteo, con el *no especificado* prorrateado y llevadas al 30 de junio.

<sup>11</sup> Para esta comparación no se considera el dato de 2000 por considerarse sobreestimado, como ya se comentó.

**Gráfica 3. Tasas globales de fecundidad según encuestas y estadísticas vitales, 1985-2005**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

## Diferencias reproductivas según ámbito de residencia<sup>12</sup>

En las últimas décadas, México ha experimentado un acelerado proceso de urbanización que ha provocado que gran parte de la población nacional viva actualmente en sitios urbanos. Este proceso pasó primero por una etapa en la que la migración rural-urbana fue de especial importancia, y cuyo destino principal fueron las tres principales zonas metropolitanas del país. Luego, con la consolidación de este proceso, el fenómeno migratorio se intensificó y se diversificaron los flujos migratorios.

El ámbito de residencia es una variable que tradicionalmente ha distinguido el comportamiento demográfico. La fecundidad generalmente es mayor en las áreas rurales que en las urbanas,<sup>13</sup> como se puede ver claramente en la gráfica 4. Se muestra, además, que la fecundidad y las brechas han disminuido considerablemente a lo largo de los 20 años.

También se observa que en el ámbito rural el cálculo con base en las encuestas ha presentado siempre una mayor fecundidad que el obtenido de las estadísticas vitales, lo que sugiere una subestimación en esta última fuente, por ello, deben intensificarse los esfuerzos por mejorar el registro de los nacimientos en el ámbito rural. En tanto, en el ámbito urbano, las estadísticas vitales superaron la fecundidad de las encuestas en 1995 y 2005, por margen

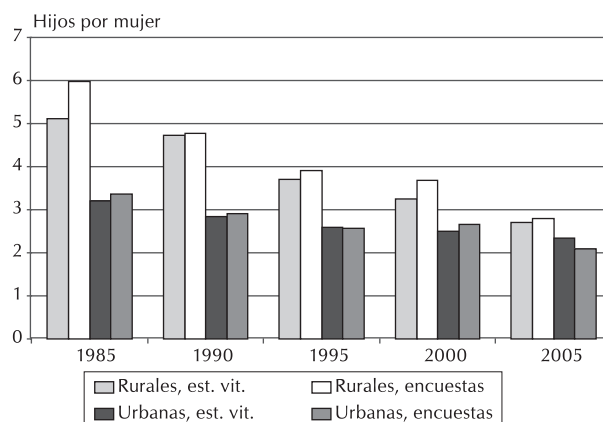
más amplio en este último año; el comportamiento de 2000 puede deberse a una probable y ligera sobreestimación de la encuesta cercana a ese año (ENSAR 2003).

Mientras tanto, el análisis de la fecundidad por edad demuestra de igual forma que las brechas entre la fecundidad de las mujeres urbanas y las rurales se han reducido. Obsérvese en la gráfica 5 cómo las curvas se van acercando, primero entre 1985 y 1995, y luego hacia 2005; en este último año la distancia sólo es ligeramente mayor en los grupos de 20-24 y 25-29 años (que son los que más aportan), ya que en el resto las diferencias son menores.

Es notorio el tránsito de un patrón de fecundidad temprana a una dilatada, con una cúspide dilatada, tanto en la fecundidad rural como en la urbana. En los tres años y en las dos fuentes, las mujeres rurales de entre 20 y 24 años presentan una fecundidad más elevada que sus pares de 25 a 29 años, salvo en el caso de las encuestas en 1985. En tanto, las mujeres urbanas de estos dos grupos de edad muestran niveles casi iguales para los tres años y para las dos fuentes.

El número máximo de nacimientos en estos 20 años ha pasado de alrededor de 300 por cada mil mujeres rurales en 1985 a alrededor de 180 en 2005, y de casi 200 por cada mil mujeres urbanas en 1985 a alrededor de 120. En el ámbito rural han resultado estimaciones mayores con las encuestas en 1985, y muy similares entre éstas y las estadísticas vitales en 1995 y 2005; los niveles son claramente mayores en las encuestas y sólo en los grupos de 15 a 19 y de 20 a 24 años en 1995 y de 20 a 24 años en 2005.

**Gráfica 4. Tasas globales de fecundidad según ámbito de residencia, 1985-2005**



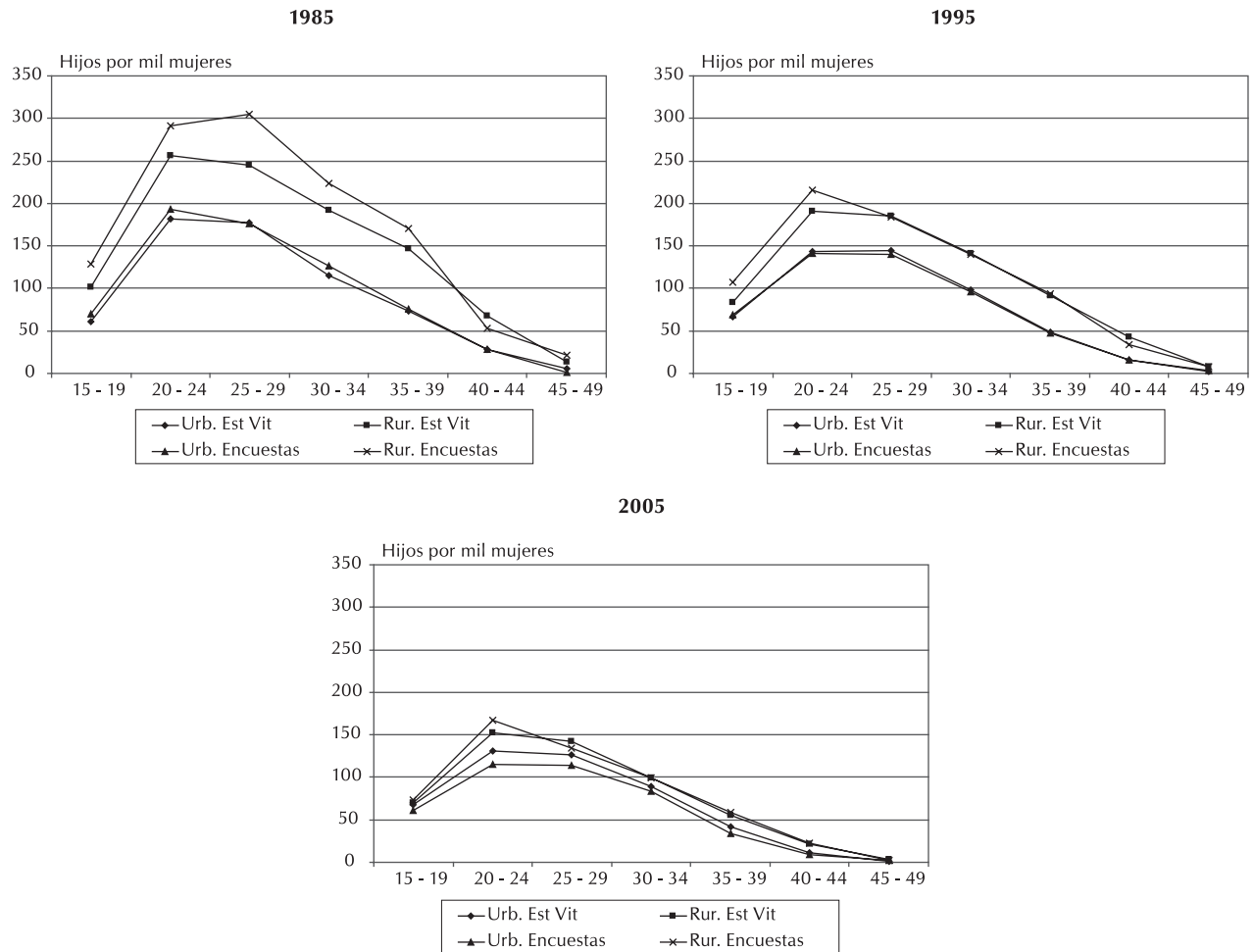
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

<sup>12</sup> A partir de esta sección el análisis se realizará desde 1985, cada cinco años hasta 2005, comparando encuestas y estadísticas vitales.

<sup>13</sup> Las localidades rurales se definen como aquéllas con menos de 2 500 habitantes y las urbanas aquéllas donde residen 2 500 habitantes o más.



Gráfica 5. Tasas de fecundidad por edad según ámbito de residencia, 1985-2005



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

## La evolución de la fecundidad de acuerdo al nivel de escolaridad de las mujeres

La escolarización fue, de igual manera, un proceso que se amplió durante la segunda mitad del siglo pasado hasta masificarse, al menos en los niveles básicos. Por supuesto que de este importante avance también resultaron beneficiadas las mujeres, que al enriquecer su acervo de conocimientos potenciaron sus capacidades para decidir sobre eventos y hechos importantes de sus vidas, como la reproducción. Se ha demostrado que el nivel educativo influye en las decisiones de las personas sobre el número y espaciamiento de sus hijos, así como en las condiciones de vida de éstos.

El análisis de la fecundidad por nivel de escolaridad arroja que la disminución no se ha dado de igual manera entre todos los grupos.<sup>14</sup> Como cabría esperar, los grupos con la mayor fecundidad son los que han presentado

<sup>14</sup> Se dividió a las mujeres en cinco grupos: sin escolaridad, 1 a 3 años, 4 a 6, 7 a 9 y 10 años y más de escolaridad; al grupo de mujeres de 1 a 3 años se les denominará como primaria incompleta, al de 4 a 6 años como primaria completa, al de 7 a 9 años como secundaria y al de 10 años y más como de preparatoria. La razón fue la de tratar de equilibrar las poblaciones de mujeres y la distribución del número de nacimientos en cada grupo en el periodo reciente. Fue imposible equilibrar el tamaño de los grupos para todo el lapso de estudio por los avances que ha habido en la escolarización, que han permitido que cada vez más mujeres logren alcanzar mayores niveles de estudio, lo que antes era más complicado. En 1985 las mujeres sin escolaridad representaron 12.9%, las que tuvieron entre 1 y 3 años de escolaridad fueron 14.6%, las de 4 a 6 años de escolaridad 30%, las de 7 a 9 años 19.8%, y las de 10 años y más de escolaridad 22.7%; las proporciones en 2005 fueron 4.8, 6.3, 22, 29.2 y 37.7% respectivamente.

mayores descensos, y están representados por las mujeres sin escolaridad, con primaria incompleta (1 a 3 años de escolaridad) y en menor medida con primaria completa (de 4 a 6 años). En los dos primeros grupos los decrementos fueron de tal magnitud que incluso llegaron a reducirse a la mitad en el periodo de referencia, de alrededor de seis hijos a tres (véase gráfica 6); las disminuciones en el grupo de primaria completa fueron más modestas, de un hijo aproximadamente.

Este comportamiento no se observa en las mujeres con secundaria (7 a 9 años de escolaridad), y preparatoria (10 años y más). En estos dos grupos, las reducciones han sido muy pequeñas durante los 20 años de observación. En el grupo de secundaria se ha reducido apenas medio hijo aproximadamente, en tanto que en el de preparatoria la reducción ha sido un poco mayor; esto se debe en parte a que estos dos grupos tienen ya niveles bajos, por lo que los decrementos se vuelven cada vez más difíciles y lentos.

Aunque las brechas en el nivel de fecundidad entre niveles de escolaridad se han reducido, aún son considerables. En 1985, la diferencia en el nivel de la fecundidad entre las mujeres sin escolaridad y las que tenían preparatoria, de acuerdo con las encuestas, era del orden de 130%, y para 2005 fue de 80%.

Entre 1995 y 2005 se registra una situación que es necesario resaltar. Primero, entre 1995 y 2000 la fecundidad del grupo de mujeres con primaria completa subió de nivel en las encuestas (de 3.24 a 3.59), y segundo, entre 2000 y 2005 la fecundidad se estancó según las estadísticas vitales (de 3.65 a 3.56). Esto se puede deber, entre otras razones, a problemas de sobreestimación y a una mejora en el registro de nacimientos de las mujeres en este rango de escolaridad. Lo llamativo del nivel de escolaridad en estas mujeres en 2005 es que presentaron la fecundidad más alta de todos los grupos, incluso mayor que las que no tienen escolaridad y las de primaria incompleta.

Con los datos de cualquiera de las dos fuentes, las mujeres con preparatoria han tenido niveles de fecundidad por debajo del reemplazo desde 1990, y el aparente aumento según el cálculo con las estadísticas vitales se puede atribuir a la mejora en el registro.<sup>15</sup> Las mujeres sin escolaridad y con primaria (sea incompleta o completa) tuvieron una estimación para 2005 de alrededor de tres hijos, y las mujeres de secundaria de alrededor de 2.5.

En lo que toca a la fecundidad por edad y nivel de escolaridad, se observaron que, en general, existe una

fecundidad parecida entre los grupos de edad más jóvenes para los niveles bajos de escolaridad, es decir, no hay tanta diferencia en la fecundidad de las mujeres de 15 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años sin escolaridad, con primaria y secundaria entre las mujeres jóvenes, lo que confirma un patrón dilatado de la fecundidad. Entre las mujeres de 30 años y más tampoco existen diferencias considerables cualquiera que sea su nivel de escolaridad, especialmente en 2005. De hecho, en este año, según la estimación de las encuestas, las mujeres con preparatoria y con 30 a 34, 35 a 39 y 40 a 44 años tuvieron una fecundidad ligeramente mayor que las mujeres de los niveles de escolaridad más bajos, lo que se puede deber a la postergación de la fecundidad (véase gráfica 7).

La cúspide dilatada se encuentra presente en casi todas las curvas mostradas en la gráfica 7. Las únicas tres excepciones (de cúspide más tardía) se observan entre las mujeres con secundaria en 1985 según el cálculo con las estadísticas vitales, en las mujeres sin escolaridad también en 1985 según el cálculo con encuestas, y en todas las mujeres con preparatoria para ambas fuentes y en los dos años.

El monto de nacimientos entre un año y otro (y entre una fuente y otra), se redujo de un máximo de alrededor de 350 por cada mil mujeres, a alrededor de 200. En 2005, las mujeres jóvenes (15 a 19 y 20 a 24 años) con baja escolaridad (sin escolaridad, primaria incompleta y primaria completa) presentan un número de nacimientos que, en ocasiones, llega a cuadruplicar al número de nacimientos de las mujeres de esos mismos rangos de edad con alta escolaridad (preparatoria).

Las adolescentes aún son un caso especial. Tanto las estadísticas vitales como las encuestas reportan un incremento en la fecundidad de las mujeres de 15 a 19 años entre 1985 y 2005. Las estadísticas vitales lo registran para las mujeres con primaria completa, secundaria y preparatoria, mientras que las encuestas lo hacen para las mujeres con secundaria y preparatoria,<sup>16</sup> esto significa que se está dando un incremento de la fecundidad en este grupo de población, confirmado por ambas fuentes; la literatura sobre el tema también menciona este comportamiento (CEPAL, 2005; Mier y Terán, 2007).

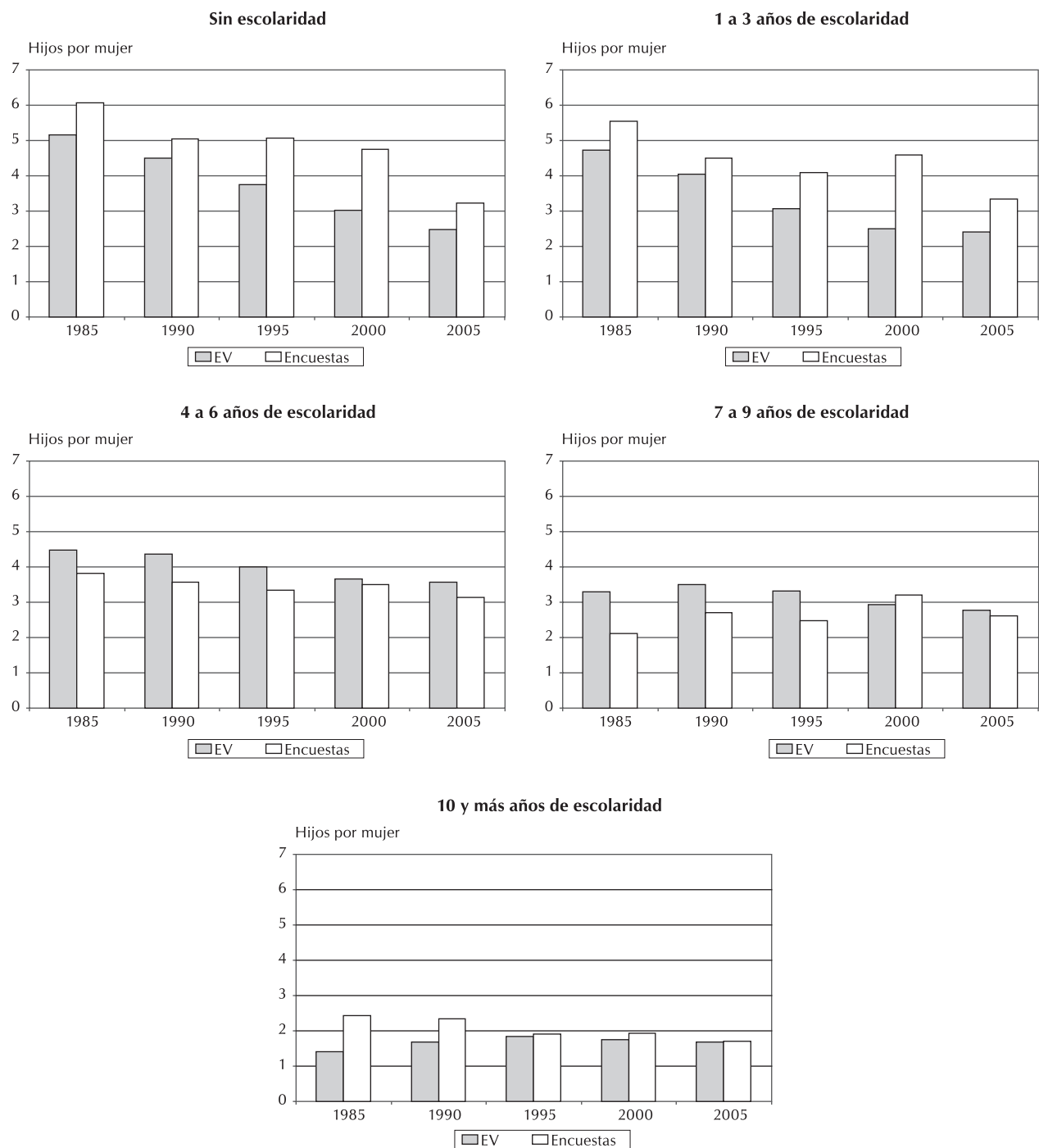
Detrás del aumento de la fecundidad de las mujeres con mayor escolaridad puede haber varias explicaciones. Dos de las principales son que, dada la baja fecundidad de este grupo, es más fácil registrar un repunte debido a circunstancias complejas y variadas, y que este incremento puede

<sup>15</sup> Por supuesto que esta fecundidad tan baja desde 1990 es discutible, recuérdese que las fuentes no están libres de errores, sin embargo, la tendencia indica que, al menos en años más recientes, la fecundidad de reemplazo en este grupo de escolaridad es ya una realidad.

<sup>16</sup> Las estadísticas vitales reportan también un aumento en la fecundidad de las mujeres de 20 a 24, 25 a 29, 30 a 34 y 35 a 39 años de edad para el grupo de 10 años y más de escolaridad; y las encuestas lo hacen en las mujeres de 40 a 44 y 45 a 49 años para el grupo de 7 a 9 años de escolaridad, pero esto se puede deber al reducido tamaño de estos grupos en la muestra.

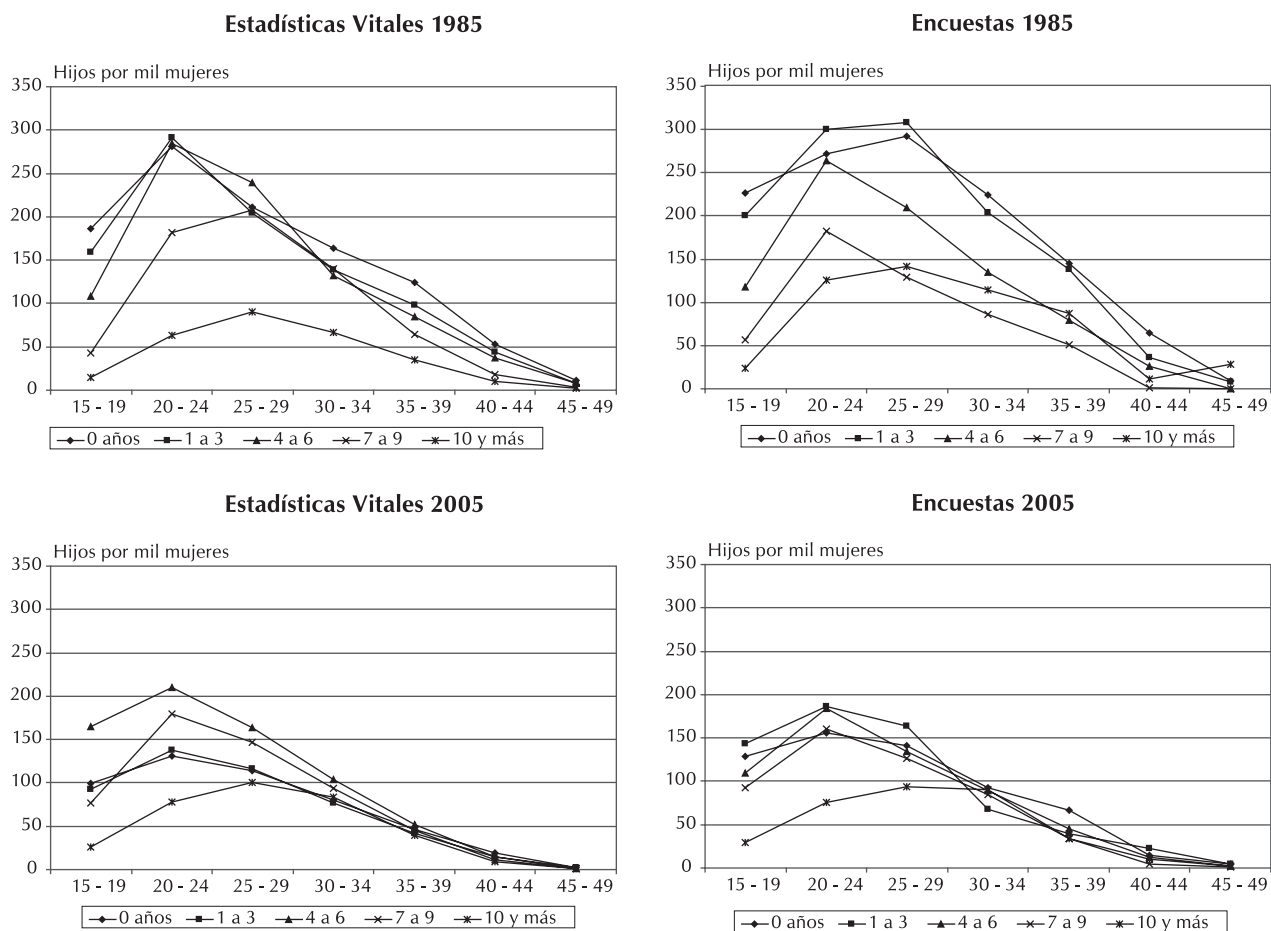


**Gráfica 6. Tasas globales de fecundidad por nivel de escolaridad, 1985-2005**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

Gráfica 7. Tasas de fecundidad por edad según nivel de escolaridad, 1985 y 2005



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

deberse a la postergación que de la maternidad que hicieron en el pasado, lo que tendría un efecto retroactivo.<sup>17</sup>

En tanto, la explicación del incremento de la fecundidad en las adolescentes es también un asunto complejo. De manera directa puede estar asociado a la disminución del uso de métodos anticonceptivos. Se ha encontrado que entre las mujeres casadas o unidas de 15 a 19 años la prevalencia disminuyó entre 1997 y 2006 (Mojarro y Mendoza, 2007; Villagómez y Bistrain, 2008).

## Fecundidad y participación económica

Educación y participación económica son variables íntimamente relacionadas. El mayor nivel de instrucción de las mujeres va de la mano con una participación laboral más intensa, debido a que el mercado de trabajo exige ciertos conocimientos y habilidades que la educación brinda. Asimismo, la inserción en la actividad económica tiende a influir en el tamaño de la descendencia y en el espaciamiento de los hijos, pues las exigencias y responsabilidades laborales se suelen contraponer a las obligaciones maternas; generalmente se acepta un vínculo negativo entre fecundidad y participación económica (Mier y Terán, 1992).

En la gráfica 8 se aprecian considerables diferencias en el nivel de fecundidad entre las mujeres activas e inac-

<sup>17</sup> La Tasa Global de Fecundidad refleja la fecundidad de momento y por lo tanto es muy sensible a los cambios que se den en el tiempo, por lo que la decisión de las mujeres de no tener hijos en un primer momento para posteriormente sí hacerlo influye en el nivel de este indicador.

tivas. Aunque existen divergencias entre las estimaciones según distintas fuentes, no afectan el comportamiento diferenciado de la fecundidad entre ambos grupos. En 1985, la diferencia era de hasta 1.93 hijos (las encuestas presentaron el mayor valor) y sólo bajaron a 1.82 hijos (las estadísticas vitales tuvieron el valor más alto) en 2005.

En los cinco años mostrados en la gráfica, las encuestas superan la estimación de las estadísticas vitales en las mujeres activas y la distancia que las separa aumenta con el tiempo. En 1985, ambas estimaciones eran casi iguales (2.85 y 2.72, respectivamente), en 2000 se dio la mayor diferencia, de más de medio hijo (2.05 y 1.33), y en 2005 fue de casi medio hijo (1.58 y 1.13), lo que se puede deber a una subestimación de la fecundidad de las mujeres activas en la estadísticas vitales.

Las inactivas, en cambio, han tendido a disminuir o al menos a conservar las mismas pequeñas brechas entre las dos fuentes. Sólo en 1985 la diferencia en las estimaciones entre las dos fuentes fue considerable, de alrededor de un hijo (4.75 para las encuestas y 3.74 para las estadísticas vitales), mientras que para 2005 fue de apenas 0.18 (2.77 y 2.95, respectivamente). Además, las encuestas sólo mostraron mayores niveles de fecundidad en 1985 y 1990, porque para 1995, 2000 y 2005 la fecundidad obtenida de las estadísticas vitales fue ligeramente mayor.

En la gráfica 9 se confirman las disparidades importantes que se dan entre las mujeres según condición de actividad económica. Claramente se distinguen las curvas de las mujeres activas por debajo de las curvas de las inactivas para las dos fuentes de información, lo que refleja la menor fecundidad de las primeras; los máximos niveles de nacimientos han pasado de entre 200 y 250 por cada

mil mujeres en 1985 a alrededor de 200 en 1995 y a poco más de 160 en 2005.

También se puede identificar los patrones de la fecundidad que ya se han venido reconociendo. Con las dos fuentes de información utilizadas, las mujeres activas muestran una curva con cúspide dilatada, al ser mayor la fecundidad en el grupo de 25 a 29 años de edad en los tres años, en cambio, la curva de la fecundidad de las mujeres inactivas muestra una cúspide temprana con predominancia de la fecundidad del grupo de 20 a 24 años.

Las menores diferencias en la fecundidad entre activas e inactivas se dan en las mujeres muy jóvenes (15 a 19 años) y en las maduras (a partir de 35 a 39 años). Estas diferencias se vuelven casi iguales en los grupos de 40 a 44 y de 45 a 49 años, que son los de menor fecundidad; los grupos de 20 a 24, de 25 a 29 y de 30 a 34 años son en los que reside la mayor parte de las diferencias entre mujeres activas e inactivas.<sup>18</sup>

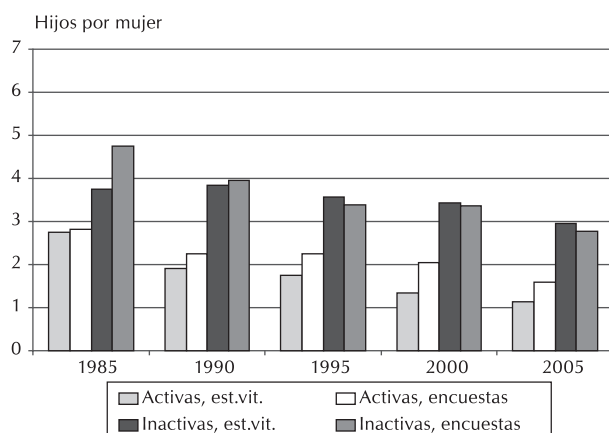
Lo anterior puede deberse al hecho de que en las mujeres entre 20 y 34 años de edad se concentra la mayor fecundidad, al tiempo que son las edades de mayor actividad económica. Esta situación contrae la fecundidad de las mujeres activas y la mantiene más elevada entre las mujeres inactivas en este rango de edad; la mayor participación económica que tienen las mujeres en este rango de edad provoca un efecto directo sobre su fecundidad, manteniéndola baja, mientras que la inactividad económica no la altera.

## Fecundidad y condición de habla de lengua indígena

México cuenta con una considerable población que habla lengua indígena. Desafortunadamente, la mayoría de esta población cuenta con los mayores niveles de analfabetismo, pobreza, bajos ingresos y reside en localidades aisladas. Su rezago se refleja en todo tipo de indicadores, incluyendo los referentes a la fecundidad. La investigación sociodemográfica ha dado cuenta de que este rezago se ha mantenido a través del tiempo.

Se observa una tendencia de la fecundidad a la baja a pesar del ascenso que presentó en 2000.<sup>19</sup> Si se omite el

**Gráfica 8. Tasas globales de fecundidad según condición de actividad, 1985-2005**

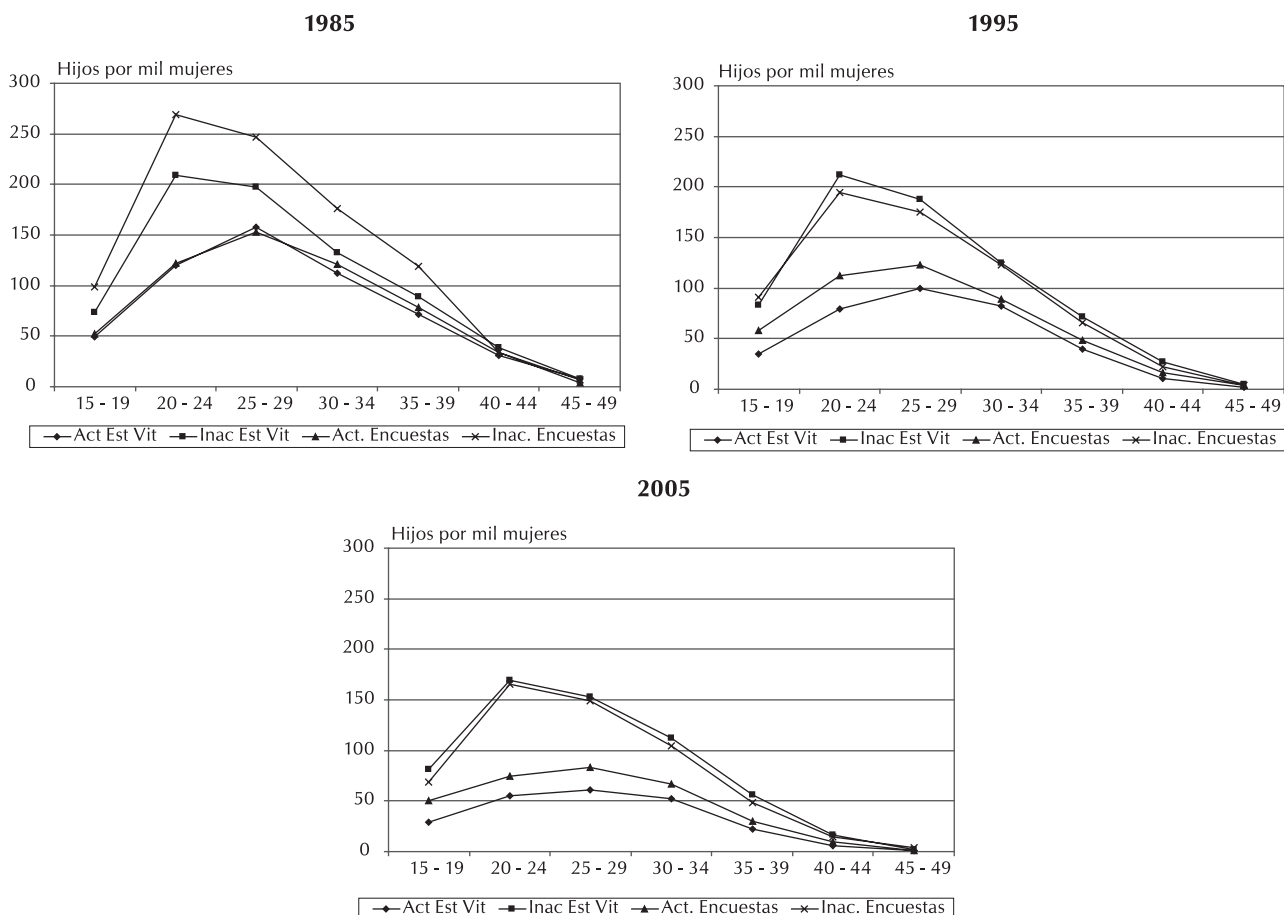


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

<sup>18</sup> En este caso sólo se registra un incremento en la fecundidad, lo detectan las encuestas en el grupo 15-19 años para las mujeres activas entre 1985 y 1995, al pasar de 52.0 a 58.2 nacimientos por cada mil mujeres.

<sup>19</sup> Esta información se refiere a las tres encuestas que recabaron el dato sobre lengua indígena: ENADID 1997, ENSAR 2003 y ENADID 2006.

**Gráfica 9. Tasas de fecundidad por edad según condición de actividad, 1985-2005**

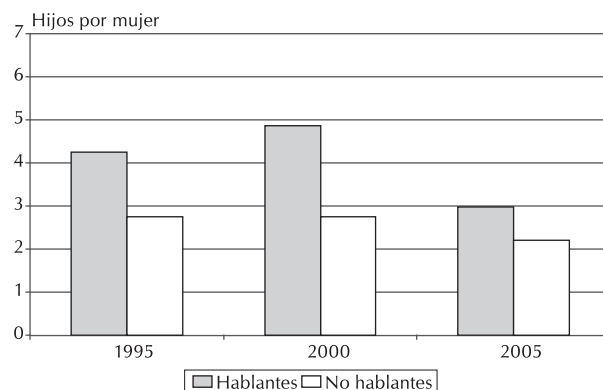


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

dato de este año, la fecundidad disminuyó en poco más de un hijo (1.27) entre 1995 y 2005 entre las hablantes de lengua indígena, al pasar de 4.25 a 2.97 hijos por mujer, y poco más de medio hijo (0.56) en las no hablantes, al pasar de 2.76 a 2.20; nuevamente aplica la regla de que a mayor fecundidad mayor el decremento.

Entre 1995 y 2005 las disminuciones son considerables entre la fecundidad de un grupo y otro, pero todavía hay brechas por cerrar. En 1995, la distancia entre la fecundidad de hablantes y no hablantes fue de 1.49 hijos, que aumentó a 2.12 en 2000 y se redujo a 0.77 en 2005; ésta última diferencia, reflejada en las tasas globales de fecundidad de 2.97 y 2.20, denota el esfuerzo que aún se debe hacer para que la población indígena goce de las mismas oportunidades de desarrollo que el resto de la población y ejerza a plenitud su derecho al acceso a los servicios e información de planificación familiar y salud sexual y reproductiva.

**Gráfica 10. Tasas globales de fecundidad según condición de habla de lengua indígena, 1995-2005**

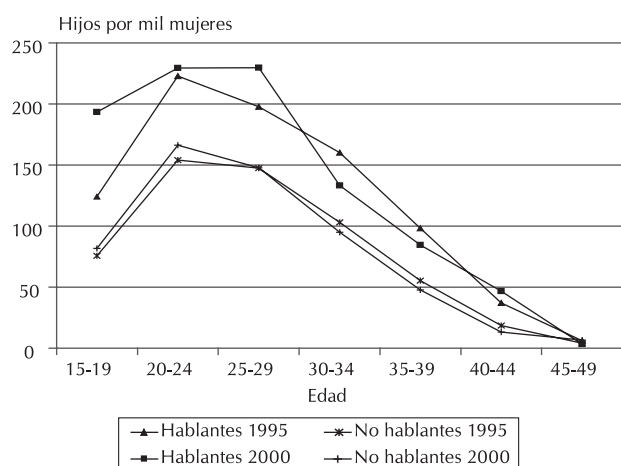


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas.

Como cabría esperar, la fecundidad es más alta entre las mujeres hablantes en todos los grupos de edad tanto en 1995 como en 2000, aunque llama la atención la disminución que presentaron las mujeres indígenas de 30 a 34 y 35 a 39 años de edad y el incremento en los tres primeros grupos (15 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años de edad) en 2000.<sup>20</sup> Las mujeres no hablantes presentaron poca variación entre 1995 y 2000 en todos los grupos de edad.

Las mujeres hablantes de lengua indígena muestran un patrón claro de fecundidad temprana, con predominancia de la fecundidad de las mujeres de 20 a 24 años, con tendencia a un patrón de fecundidad dilatada en 2000, mientras que las mujeres no hablantes reflejan un proceso paulatino de cambio entre una fecundidad temprana y una más dilatada, al tener niveles casi iguales las mujeres de 20 a 24 y de 25 a 29 años de edad (véase gráfica 11). Se denota que aun existen atrasos y disparidades que aquejan a la población indígena.

**Gráfica 11. Tasas de fecundidad por edad según condición de habla de lengua indígena, 1995 y 2005**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas.

<sup>20</sup> Esta información se refiere a mujeres residentes en municipios predominantemente y no predominantemente indígenas (más y menos de 40% respectivamente); sólo con la ENADID 1997 y la ENSAR 2003 se puede hacer esta diferenciación; se escogió este umbral por considerarlo un punto intermedio entre 40 y 70% que son los umbrales que por lo regular se utilizan (Fernández y Salas, 2001). El cálculo se hizo de esta manera porque para 2005 los niveles de fecundidad presentan problemas de representatividad.

## La fecundidad en las entidades federativas

La fecundidad también muestra importantes discrepancias entre entidades federativas. El cuadro 1 ejemplifica cómo la fecundidad disminuyó de manera considerable en todas las entidades federativas entre 1990 y 2005; en todas se redujo alrededor de un hijo por mujer durante estos 15 años. Como era de esperarse, las entidades con la mayor fecundidad fueron las que mostraron los mayores descensos, por ejemplo, en Chiapas disminuyó alrededor de 1.8 hijos por mujer en las dos fuentes y en Guerrero lo hizo en casi 1.9. En contraparte, en el Distrito Federal disminuyó en 0.75 hijos, aproximadamente, y en Nuevo León alrededor de 0.6.

Las estimaciones en los tres años para las dos fuentes muestran valores relativamente similares entre sí. En 1990, la fecundidad calculada con las estadísticas vitales fue mayor que la obtenida de las encuestas en 15 entidades, en 2000 así ocurrió en 12 y en 2005 en 24.

En 2005, la máxima fecundidad registrada por las encuestas fue la de Guerrero (2.64 hijos por mujer), en tanto que en las estadísticas vitales fue Zacatecas (2.71).<sup>21</sup> En este mismo año, la fecundidad mínima le correspondió en ambas fuentes al Distrito Federal (1.65 según las encuestas y de 1.83 según las estadísticas vitales). Además del Distrito Federal quedaron en el nivel de reemplazo generacional (2.1) o por debajo: Campeche, Colima, Morelos, Nuevo León y Yucatán, de acuerdo con las encuestas, y Baja California y Campeche, de acuerdo a las estadísticas vitales.<sup>22</sup>

La brecha entre la mayor y la menor fecundidad se redujo durante estos 15 años, y las encuestas arrojan una brecha ligeramente mayor que las estadísticas vitales. En

<sup>21</sup> El registro de nacimientos en las estadísticas vitales es diferencial según la entidad federativa, algunas muestran patrones de registro tardío que obligó a tomar más años. Originalmente se tomaron tres años ( $x$ ,  $x+1$  y  $x+2$ ), sin embargo, en tres casos (Hidalgo, Morelos y Tabasco) se tomó un año más, y en cinco casos (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz) se tomaron dos años más; de no hacerlo así se corría un mayor riesgo de subestimar el fenómeno. Por las características de la información, esta corrección no se pudo hacer para el último año (2005), ya que no se disponía de los datos de 2008 y 2009 (años  $x+3$  y  $x+4$ ), por lo cual se pide tomar con precaución los resultados de las ocho entidades con problemas de registro tardío para este año. La tendencia a que este problema disminuya ya ha sido documentado por diversas investigaciones (Figueroa, 1998; Galindo y Ordorica, 2007).

<sup>22</sup> También Morelos y Veracruz presentaron una fecundidad por debajo del reemplazo (2.02 y 2.06) en las estadísticas vitales, sin embargo hay que recordar que estas dos entidades tienen problemas de subregistro, lo que hace pensar que una vez corregidas sus estimaciones, superarían los 2.1 hijos por mujer.

**Cuadro 1. Tasas globales de fecundidad por entidad federativa según encuestas y estadísticas vitales, 1990–2005**

Entidad federativa	1990		2000		2005	
	Encuestas	Estadísticas vitales	Encuestas	Estadísticas vitales	Encuestas	Estadísticas vitales
Aguascalientes	3.71	4.01	3.02	3.08	2.46	2.65
Baja California	3.23	3.09	2.90	2.57	2.18	2.10
Baja California Sur	2.94	3.08	2.79	2.65	2.12	2.37
Campeche	3.76	3.44	2.79	2.39	2.07	2.02
Coahuila	3.35	3.25	2.80	2.79	2.31	2.38
Colima	3.22	3.31	2.59	2.52	2.03	2.22
Chiapas	4.36	4.15	3.29	3.41	2.59	2.33
Chihuahua	3.47	2.89	2.92	2.66	2.34	2.26
Distrito Federal	2.37	2.59	1.99	2.03	1.65	1.83
Durango	3.97	3.66	3.09	2.95	2.41	2.51
Guanajuato	3.74	3.92	3.11	3.02	2.34	2.53
Guerrero	4.53	4.28	3.47	3.36	2.64	2.40
Hidalgo	3.71	3.72	2.75	2.69	2.23	2.32
Jalisco	3.47	3.76	2.81	2.88	2.24	2.48
Estado de México	3.17	3.03	2.59	2.62	2.13	2.43
Michoacán	3.89	3.97	3.05	2.87	2.24	2.45
Morelos	3.20	3.36	2.64	2.40	2.07	2.02
Nayarit	3.72	3.64	2.95	2.63	2.21	2.40
Nuevo León	2.89	2.72	2.58	2.57	2.10	2.24
Oaxaca	4.02	4.47	3.11	3.25	2.37	2.61
Puebla	3.95	4.25	2.98	3.27	2.42	2.58
Querétaro	3.53	4.16	2.79	2.85	2.14	2.54
Quintana Roo	3.30	3.69	2.80	2.58	2.16	2.12
San Luis Potosí	3.92	3.91	3.09	3.14	2.43	2.64
Sinaloa	3.40	3.30	3.01	2.63	2.18	2.37
Sonora	3.22	3.11	2.89	2.74	2.31	2.42
Tabasco	3.67	3.47	2.65	2.68	2.13	2.40
Tamaulipas	3.13	2.84	2.64	2.44	2.16	2.19
Tlaxcala	3.65	4.15	2.80	3.01	2.29	2.58
Veracruz	3.51	3.22	2.62	2.63	2.18	2.06
Yucatán	3.36	3.66	2.63	2.71	2.04	2.15
Zacatecas	4.04	4.03	3.10	3.08	2.33	2.71

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en encuestas nacionales demográficas y estadísticas vitales.

1990, la brecha fue de alrededor de dos hijos por mujer,<sup>23</sup> en 2000 de alrededor de 1.4 hijos por mujer,<sup>24</sup> y en 2005 fue de aproximadamente 0.9 hijos por mujer.<sup>25</sup>

Los niveles de fecundidad más bajos del país se encuentran en el norte (entidades fronterizas con Estados Unidos), centro-occidente (Colima) y centro del país (Distrito Federal y Estado de México); en el centro, parte del sur y la península de Yucatán se encuentran niveles intermedios; mientras los valores más altos se ubican en las entidades del sur del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y en algunas del centro (Aguascalientes y Zacatecas).

## Impacto y tendencias del cambio en la fecundidad

El descenso de la fecundidad, favorecido por la puesta en marcha de la política de población desde 1974 influyó determinadamente en la estructura demográfica del país. Los poco más de 25 millones de personas que se supone se agregarían a la población entre 1974 y 2000, de acuerdo con la estimación de las proyecciones elaboradas en 1974, representarían 25 por ciento de la población censada en 2000 y sus demandas de bienes y servicios se agregarían a los del resto de la población.

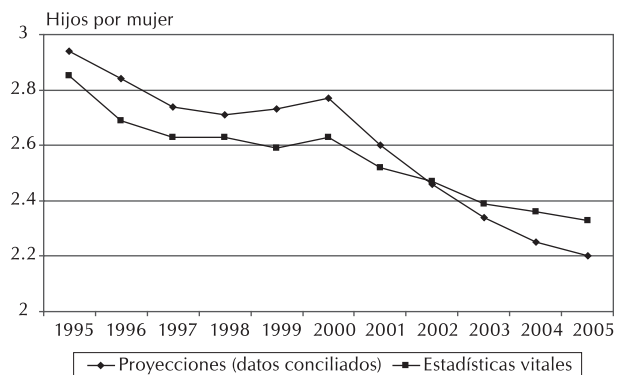
Aunque la fecundidad es uno de los fenómenos con menos variaciones en el tiempo, también oscila y provocan cambios en las tendencias. Si bien no sufre alteraciones matemáticamente previsibles, tampoco se detiene de manera mágica en torno a 2.1 hijos por mujer (Chesnais, 1999). Una de las cuestiones que más llama la atención es que la fecundidad de reemplazo tradicionalmente se había considerado como el final de la transición de la fecundidad, y casi todas las proyecciones de población asumían que el descenso de la fecundidad finalizaría al alcanzarse este nivel (Rosero-Bixby, 2003).

La gráfica 12 muestra una tendencia a la disminución más atenuada en los registros vitales y, a partir de 2003, la estimación de esta fuente supera a los datos conciliados (CONAPO, 2009). Esto puede constituir un problema, ya que los datos de la proyección, que comienza en 2005

(año base), toman esta misma tendencia, probablemente subestimando la fecundidad, si se considera que la estimación de la fecundidad proveniente de las estadísticas vitales es la más correcta.<sup>26</sup> Existen algunas evidencias empíricas posteriores a la conciliación que sugieren que el nivel de fecundidad podría ser mayor que el planteado en las proyecciones de población (CONAPO, 2005).

El asunto no es superficial, ya que aunque la fecundidad es cada vez menor. El creciente volumen de mujeres en edad reproductiva (15-49 años) hace que esas pequeñas diferencias en las tasas se conviertan en miles de nacimientos. Tal información se aprecia en el cuadro 2. La diferencia de apenas 0.13 hijos entre la estimación de la fecundidad de las estadísticas vitales (2.33) y la de las proyecciones (2.20) (año base) se traduce en 115 mil nacimientos, con ambas estimaciones ligeramente por arriba de los dos millones de nacimientos.

**Gráfica 12. Tasas globales de fecundidad según proyecciones y estadísticas vitales, 1995-2005**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en proyecciones de población 2005-2050 y estadísticas vitales.

<sup>23</sup> De 2.16 entre Guerrero (4.53) y el Distrito Federal (2.37) según las encuestas, y de 1.88 entre Oaxaca (4.47) y el Distrito Federal (2.59) según las estadísticas vitales.

<sup>24</sup> De 1.48 entre Guerrero (3.47) y el Distrito Federal (1.99) según las encuestas, y de 1.38 entre Chiapas (3.41) y el Distrito Federal (2.03) según las estadísticas vitales.

<sup>25</sup> De 0.99 entre Guerrero (2.64) y el Distrito Federal (1.65) según las encuestas, y de 0.88 entre Zacatecas (2.71) y el Distrito Federal (1.83) según las estadísticas vitales.

<sup>26</sup> La subestimación que en el pasado existía en las estadísticas vitales (CONAPO, 2005) se corroboraba con el hecho de que de ellas se obtenían estimaciones por debajo de las obtenidas en las encuestas, pero este comportamiento se invirtió a partir de 2003, lo que sugiere que los registros vitales captan ahora mejor la fecundidad y que el problema de subestimación, si no ha desaparecido, al menos ha disminuido drásticamente.



**Cuadro 2. Comparación del número de nacimientos según dos distintas tasas globales de fecundidad, 2005**

Grupo de edad	Número de nacimientos		
	Estadísticas vitales	Proyecciones	Diferencia
15-19	349.4	330.6	18.8
20-24	637.5	600.7	36.8
25-29	554.0	535.2	18.9
30-34	377.0	350.1	26.9
35-39	163.9	145.2	18.7
40-44	39.8	41.7	- 1.9
45-49	4.0	6.9	- 2.9
Total	2 125.5	2 010.3	115.3
TGF	2.33	2.20	0.13

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en proyecciones de población 2005-2050 y estadísticas vitales.

## Consideraciones finales

La política de población establecida en 1974 transformó radicalmente la demografía de México. De no haber existido, tendríamos más hermanos, primos, hijos y sobrinos, pero probablemente en condiciones más precarias. La nueva Ley General de Población permitió desacelerar el elevado crecimiento que mostraba la población mexicana desde hacía varias décadas, dando mayor oportunidad de equilibrio y adaptación a la sociedad y a la economía.

Se pueden establecer siete conclusiones cuestiones principales con respecto a la evolución de la fecundidad en los pasados 35 años. Primero, se consiguió reducir el crecimiento demográfico con la disminución de la fecundidad, a partir, sobre todo, de la toma libre, responsable e informada de decisiones respecto a la reproducción, al uso de métodos anticonceptivos efectivos y, en general, al ejercicio del derecho a decidir el número y espaciamiento de la descendencia. Así, se pasó de más de seis hijos por mujer, en promedio, a poco más de dos en la actualidad, un nivel que alcanza para reemplazar las generaciones.

En segundo lugar, las tendencias históricamente observadas se han mantenido en últimos años. Todavía tienen una mayor fecundidad las mujeres jóvenes, las residentes en localidades rurales, de menor escolaridad, las que no participan en la actividad económica, y las que hablan lengua indígena. En general, las brechas entre los distintos grupos han tendido a reducirse.

En tercer lugar, las disparidades siguen presentes entre grupos sociales y entre entidades federativas. La inequidad en el acceso a los métodos de anticoncepción (y salud reproductiva en general) reproduce transiciones demográficas desiguales (Hernández, 2005). Los rezagos son especialmente graves entre la población indígena, que desafortunadamente coincide con otras características de desventaja como la residencia en localidades rurales marginadas, baja escolaridad e inactividad económica.

En cuarto sitio, las mujeres de 20 a 24 y de 25 a 29 años de edad son las que concentran la mayor parte de la fecundidad y en las que se refleja la mayoría de las diferencias por ámbito de residencia, nivel de escolaridad, participación económica y condición de habla de lengua indígena. Las diferencias entre las mujeres del resto de los grupos de edad según las cuatro variables señaladas son pequeñas.

En quinto lugar, según las estimaciones realizadas y la literatura especializada (González, 2006), las adolescentes (de 15 a 19 años de edad) están incrementando su fecundidad. No sólo su participación relativa con respecto al total de nacimientos registrados está aumentando (Mier y Terán, 2007; Welti, 1997), sino que en términos reales sus tasas de fecundidad han aumentado en los últimos años.

En sexto lugar, una de las principales poblaciones beneficiadas por la reducción de la fecundidad fueron las mujeres. Una descendencia menos numerosa ha permitido que las mujeres se desarrollen fuera del ambiente doméstico, aprovechando los conocimientos y las habilidades adquiridas gracias a una mayor escolaridad, mejores condiciones de salud y mayor tiempo disponible —deducido de la crianza y cuidado de una descendencia numerosa— para incrementar su capital humano, aproximándose hacia una mayor equidad e igualdad respecto a los hombres.

Finalmente, la comparación entre los niveles que arrojan las encuestas y estadísticas vitales muestra que algunas de las primeras presentan pequeñas limitaciones y que las segundas han mejorado. Los resultados obtenidos a partir de las encuestas son sensibles al marco metodológico, por lo que pequeños errores de diseño repercuten necesariamente en la representatividad de ciertos grupos de población, especialmente en los menos cuantiosos. Por su parte, las estadísticas vitales han mostrado mejoras sustanciales que permiten un mejor acercamiento a los niveles de la fecundidad. Así, a reserva de realizar análisis posteriores, en años recientes las estadísticas vitales reflejan con mayor precisión lo que sucede con la fecundidad que las encuestas.

Los logros alcanzados por la política de población durante estos 35 años han sido importantes, lo que ha redundado en un bienestar para la población en general.



Sin embargo, existen todavía retos por afrontar, pues la demografía no es estática y los fenómenos poblacionales cambian. La evolución de la fecundidad es un claro ejemplo de ello y ya se pueden observar variaciones importantes en países con transiciones más avanzadas que la nuestra. Por ejemplo, el estancamiento en niveles de fecundidad bajos y no tan bajos que han experimentado algunos países europeos, las oscilaciones relativamente amplias en países de la antigua Unión Soviética (Zakharov, 1999) y la caída de las tasas mucho más allá de los niveles de reemplazo generacional, como sucede en España e Italia.

## Bibliografía

- CEPAL, UNFPA (2005), "Una región en la que nacen menos niños", en *Temas de población y desarrollo*, núm. 2, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de Población de Naciones Unidas.
- Chesnais, Jean Claude (1999), "Factores de las tasas de fecundidad deficitarias", en *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, núm. 40/41, Nueva York, Organización de la Naciones Unidas, División de Población, p. 122-134.
- CONAPO (1975), *México demográfico, brevariario 1975*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1999), "La revolución silenciosa: el descenso de la fecundidad en México, 1974-1999" en *La situación demográfica de México 1999*, México, Consejo Nacional de Población, p. 29-37.
- (2005), *La fecundidad en México. Niveles y tendencias recientes*, Serie Documentos Técnicos, México, Consejo Nacional de Población.
- (2009), *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, en [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123&Itemid=226](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=226).
- Fernández Ham, Patricia y Guadalupe Salas y Villagómez (2001), *Comportamiento reproductivo de la población indígena*, Serie Documentos Técnicos, México, Consejo Nacional de Población.
- Figueroa Campos, Beatriz (1998), "El registro extemporáneo de los nacimientos: Una fuente de información desatendida", en *Demos*, núm. 11, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, p. 35-37.
- Galindo, Carlos y Manuel Ordorica (2007), "Estimación de nacimientos ocurridos y registrados, México 1950-2000", en *Papeles de población*, núm. 54, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Estudios Avanzadas sobre la Población, p. 39-86.
- González Galbán, Humberto (2006), "Cambios previsibles en los niveles de fecundidad de las adolescentes mexicanas. El caso de la Frontera Norte", en *Frontera Norte*, núm. 36, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, p. 29-52.
- Hernández Bringas, Héctor Hiram (2005), "La Ley y la Política de Población. Sus nuevos escenarios", en Luz María Valdés (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia: Reflexiones, análisis y propuestas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 219-226.
- INEGI, (1990), *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, consulta interactiva, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1995), *I Censo de Población y Vivienda 1995*, consulta interactiva, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, consulta interactiva, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2005), *II Censo de Población y Vivienda 2005*, consulta interactiva, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Juárez, Fátima y Julieta Quilodrán (1990), "Mujeres pioneras del cambio reproductivo en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, p. 33-49.
- Mier y Terán, Marta (1992), "Descenso de la fecundidad y participación laboral femenina en México", en *Notas de población*, núm. 56, Santiago, Centro Latinoamericano de Población, p. 143-171.
- (2007), "Transición a la vida adulta. Experiencias de las jóvenes rurales y urbanas" en Ana María Chávez Galindo et al. (coords.), *La salud reproductiva en México. Análisis de la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 2003*, México, Secretaría de Salud, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, p. 85-106.
- Mojarro, Octavio y Doroteo Mendoza Victorino (2007), "Tendencias y cambios determinantes en las políticas de anticoncepción en México y el mundo: ¿qué hemos logrado y a dónde se pretende llegar?", en *Salud Pública de México*, núm. 49, p. E238-E240.
- Rosero-Bixby, Luis, *La fecundidad en áreas metropolitanas de América Latina: la fecundidad de reemplazo y más allá*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Universidad de París X Nanterre.
- Secretaría de Salud e INEGI (varios años), *Bases de datos de nacimientos registrados, 1985-2006*.
- Villagómez, Paloma y César Bistrain (2008), "Situación demográfica nacional" en *La situación demográfica de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población, p. 11-20.

- Welti, Carlos (1997), "Cambios en la fecundidad", en *Demos*, núm. 10, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, p. 16-18.
- Zakharov, Sergei V. (1999), "Tendencias de la fecundidad en Rusia y en los nuevos estados independientes de Europa: ¿Crisis o viraje?", en *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, núm. 40/41, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, División de Población, p. 284-310.
- Zavala de Cosío, María Eugenia (1992), "La transición demográfica en América Latina y en Europa", en *Notas de población*, núm. 56, Santiago, Centro Latinoamericano de Demografía, p. 11-32.
- (2001), "La transición de la fecundidad en México" en José Gómez de León Cruces y Cecilia Rabell Romero (coords.), *La Población de México, tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional de Población, p. 147-167.

# 35 años de planificación familiar en México

*Doroteo Mendoza Victorino  
Miguel Sánchez Castillo  
María Felipa Hernández López  
Ma Eulalia Mendoza García*

## Resumen

En este artículo se hace una revisión de algunos indicadores relacionados con la anticoncepción, para hacer notar los logros, pero también los rezagos en esta materia en subgrupos poblacionales. Si bien la cobertura anticonceptiva a nivel nacional se ha incrementado sustancialmente en los 35 años de programas de planificación familiar; las todavía elevadas necesidades insatisfechas de anticonceptivos existentes en las adolescentes y jóvenes, en los municipios de marginación alta y muy alta, así como en las zonas indígenas y rurales, ponen de manifiesto los rezagos en esta materia. Y el análisis geográfico de la planificación familiar con cuatro indicadores asociados con la prevalencia anticonceptiva, la necesidad insatisfecha, el aporte de la anticoncepción posparto y la incidencia del embarazo en adolescentes, da cuenta de la fuerte heterogeneidad en el perfil de las entidades federativas; siendo Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí los estados que evidencian las situaciones de mayor desventaja.

Por otra parte, este artículo muestra con cifras, la necesidad de redefinir la evaluación del conocimiento sobre los métodos anticonceptivos con indicadores más finos, así como la incorporación del concepto de vida sexual como elemento de exposición al embarazo.<sup>1</sup>

## Introducción

A raíz del inicio de los programas de planificación familiar en el Sector Salud, primero de forma aislada en las instituciones en 1973, y después de forma integrada con el *Plan Nacional de Planificación Familiar* en 1977, la población mexicana se ha favorecido por lo menos en dos aspectos

importantes. Desde el punto de vista demográfico, se ha demostrado que el uso de métodos anticonceptivos, como variable operativa de esos programas, ha sido el factor determinante en la fuerte disminución de la fecundidad ocurrida en el país. Además, respecto a la salud de las mujeres y los niños, la práctica anticonceptiva ha contribuido a la prevención de embarazos de alto riesgo para la salud de la madre y el hijo cuando ocurren a intervalos intergenésicos cortos, menores de dos años, o a edades tempranas o tardías en la vida de la mujer.

Se ha escrito mucho sobre el avance, logros, resultados e impactos de esos programas, fundamentalmente con el apoyo de los datos derivados de las encuestas sociodemográficas nacionales que desde 1976 se han efectuado en nuestro país. Los análisis han permitido evaluar las metas que al respecto se han planteado en la serie de programas de población que se han formulado desde 1978 a raíz de la instalación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 1974, pero dichos datos también han servido para estimar los niveles y las tendencias de diferentes indicadores de la planificación familiar, así como de sus determinantes, causas y efectos.

Sin embargo, después de 35 años, durante los cuales no sólo se ha agregado el componente de salud al enfoque demográfico de la planificación familiar, sino que, más recientemente, se ha buscado incluir la perspectiva de género y considerarla cada vez más como un derecho de las personas, resulta imperativo que la evaluación de esas acciones sea cada vez más completa y crítica e incorpore nuevas discusiones, acordes con la evolución y modalidad de los programas y estrategias. En este artículo, nos interesa analizar y reflexionar sobre las siguientes cuestiones: ¿Se puede todavía decir, de forma cabal, que la gran mayoría de las mujeres conoce realmente los métodos anticonceptivos? ¿Cómo han sido las tendencias y la velocidad del cambio en las coberturas anticonceptivas según las modalidades adoptadas por los programas? ¿Cuáles son los niveles y las tendencias de la anticoncepción posparto, y cuáles sus diferencias geográficas? ¿Se puede hablar realmente de elección informada

<sup>1</sup> Los autores agradecen el apoyo de Luisa Ledesma Ibarra y Cintya Carrión Hernández en la elaboración de gráficas y mapas.

de la anticoncepción? ¿Cuál es actualmente la geografía de la planificación familiar? ¿Cómo se modifican los indicadores de anticoncepción y necesidad insatisfecha con la consideración de las mujeres con vida sexual en comparación con las unidas, en diferentes contextos?

Para responder estas preguntas haremos uso de la mayoría de las encuestas, con variaciones en la incorporación de todas o de algunas según las características y requerimientos de los propios análisis; así, se trabajó con los datos de la *Encuesta Mexicana de Fecundidad* (EMF) de 1976, la *Encuesta Nacional de Prevalencia en el Uso de Métodos Anticonceptivos* (ENP) de 1979, la *Encuesta Nacional Demográfica* (END) de 1982, la *Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud* (ENFES) de 1987, la *Encuesta Nacional de Salud Reproductiva* (ENSAR) de 2003 y la serie de *Encuestas Nacionales de la Dinámica Demográfica* (ENADID) de 1992, 1997 y 2006.<sup>2</sup>

## Conocimiento de los anticonceptivos

La primera condición para que la población pueda recurrir a la anticoncepción como medio para regular su fecundidad es la identificación y el conocimiento que posea sobre los métodos.

El conocimiento de los anticonceptivos se ha abordado de diferentes formas en las encuestas, desde el concepto “ha oído hablar” hasta una aproximación al conocimiento real según la información sobre la forma de uso o actuación de los métodos. Claro está que a medida que las preguntas son más específicas y profundas el nivel de conocimiento es menor. El conocimiento espontáneo y con ayuda, derivado de la pregunta sobre “ha oído hablar” ha aumentado de manera consistente en el tiempo, al grado de que en 2006 más de 95% de las mujeres ha oído hablar de al menos un método (véase cuadro 1). Bajo esta perspectiva, diría que prácticamente la totalidad de las mujeres conoce los anticonceptivos; de hecho, este indicador de conocimiento espontáneo y con ayuda de al menos un método, sin importar cual, es el que se ha utilizado hasta ahora en el establecimiento de las metas en los programas de población.

No obstante, al desagregar por método específico, los porcentajes disminuyen y no son homogéneos. Según la ENSAR 2003, el condón masculino, las pastillas, las inyecciones y el dispositivo intrauterino (DIU) son los métodos más conocidos, con niveles entre 80 y 90% en las adolescentes, y 90% entre las jóvenes, pero dichos

**Cuadro 1. Porcentaje de mujeres en edad fértil que conocen al menos un método anticonceptivo, 1976–2006 (Respuesta espontánea y con ayuda)**

Grupos de edad	1976	1987	1992	1997	2006
15–19	79.8	89.8	90.9	93.4	96.5
20–24	88.8	94.0	96.1	96.8	97.4
15–49	89.0	92.9	94.9	96.6	97.4

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la EMF 1976, ENFES 1987 y las ENADID 1992, 1997 y 2006.

porcentajes disminuyen de forma importante al considerar sólo la respuesta espontánea (véase cuadro 2). Los métodos locales, tradicionales y la pastilla anticonceptiva de emergencia (PAE) son los menos reconocidos, por ejemplo, más de 60% de las adolescentes y jóvenes no ha oído hablar de la PAE ni del retiro, aún con la ayuda de la entrevistadora.

En una aproximación más cercana al conocimiento “real”, en algunas encuestas nacionales y en estudios sectoriales se ha indagado sobre la forma de uso, actuación o colocación de los anticonceptivos. Una apreciación global, según la ENSAR 2003, es que con esta perspectiva el nivel de conocimiento disminuye considerablemente respecto de los conceptos analizados previamente (véase cuadro 3). El condón masculino es el más conocido, prácticamente nueve de cada diez adolescentes o jóvenes que habían oído de él saben que se coloca en el pene y que un mismo condón se debe utilizar sólo una vez, pero las diferencias son grandes respecto al conocimiento de los otros métodos.

Entre las adolescentes que han oído hablar de los métodos, más de la mitad no sabe o tiene información errónea acerca de diferentes conceptos, tales como la frecuencia en que se deben tomar las pastillas, la parte del cuerpo de la mujer en que se debe colocar el DIU y quién debe colocarlo, cada cuándo se deben aplicar las inyecciones, en qué momento se deben aplicar los métodos locales o cuándo es más probable que una mujer se embarace si tiene relaciones sexuales, y casi 40% no sabe en qué consiste el método del retiro.

Resulta preocupante que más de 80% de las adolescentes del país y que han oído de las pastillas no sabe qué hacer cuando se olvida tomar una, y que prácticamente 70% de aquellas que han escuchado de las pastillas de emergencia no sabe cuánto tiempo después de la relación sexual se deben tomar.

Estos datos sugieren dos consideraciones importantes. Por un lado, que el conocimiento “real” que tienen las mujeres, particularmente las adolescentes y jóvenes, sobre los

<sup>2</sup> En lo sucesivo, haremos referencia a ellas por sus siglas o por el año en que se realizaron.

**Cuadro 2. Porcentaje de mujeres adolescentes y jóvenes que han oído hablar de los métodos anticonceptivos, 2003**

Método	Adolescentes 15-19		Jóvenes 20-24	
	Respuesta espontánea	Espontánea y con ayuda	Respuesta espontánea	Espontánea y con ayuda
Pastillas	73.5	89.4	80.3	92.7
DIU	39.7	77.7	63.3	91.1
Inyecciones	38.2	79.3	56.1	88.0
Condón masculino	76.2	92.4	72.1	93.3
Óvulos, jaleas, espumas	14.2	43.0	13.2	42.8
Ritmo*	9.3	49.8	13.7	56.7
Retiro	3.2	33.2	5.5	39.9
PAE**	4.1	34.3	3.5	30.4

\* Calendario, Billings o abstinencia periódica.

\*\* Pastilla de Anticoncepción de Emergencia.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENSAR 2003.

**Cuadro 3. Porcentaje de mujeres adolescentes y jóvenes que conocen sobre el uso correcto de los métodos anticonceptivos, 2003**

Método y concepto	15 - 19	20 - 24
<b>Pastillas</b>		
Frecuencia en la toma	44.3	61.7
Qué hacer cuando se olvida tomar una	18.7	30.4
<b>DIU</b>		
Parte del cuerpo en que se coloca	48.7	59.4
Quién debe colocarlo	48.7	59.4
<b>Inyecciones</b>		
Cada cuándo se deben aplicar	45.6	66.2
<b>Condón masculino</b>		
En dónde se coloca	92.1	92.4
Cuántas veces se puede utilizar un mismo condón	86.1	88.9
<b>Óvulos, jaleas, espumas</b>		
Momento en que se deben aplicar	42.9	45.1
<b>Ritmo, calendario, Billings o abstinencia periódica</b>		
Periodo más probable de embarazo	49.1	58.6
<b>Retiro</b>		
En qué consiste	63.4	82.1
<b>Pastilla de anticoncepción de emergencia</b>		
Tiempo después de la relación sexual en que se deben tomar	31.6	50.8

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENSAR 2003.

anticonceptivos no es tan alto como se creía, más bien se ubica en niveles relativamente bajos, lo que hace evidente la necesidad de fortalecer las estrategias de información a la población, y por otro, que parece prudente redefinir los indicadores sobre el conocimiento de los anticonceptivos al establecer metas en futuros programas.

## Niveles y tendencias del uso de anticonceptivos

México cuenta con 35 años de historia de política de población, en que las y los mexicanos han visto favorecidas sus decisiones y expectativas reproductivas. Entre 1974 y 1985, cuando se establecieron las primeras metas demográficas, se expandió la cobertura en el uso de los métodos anticonceptivos mediante las intervenciones contempladas en el *Programa Nacional de Planificación Familiar* y ocurrieron los mayores incrementos anuales en la prevalencia anticonceptiva nacional, con 33.8% entre 1973 y 1976, 8.4% entre 1976 y 1979 y 8.7% entre 1979 y 1982 (véase gráfica 1).

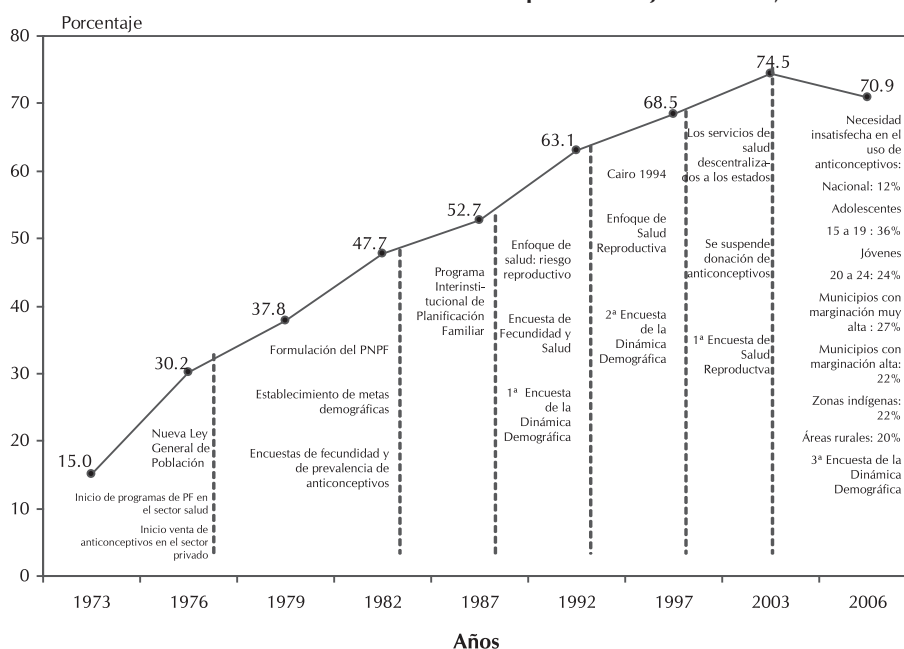
En los diez años siguientes se incluyó el objetivo de disminuir el riesgo reproductivo, y se informó a la población sobre la inconveniencia del embarazo antes de los 20 años de edad y después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; en este lapso ocurrieron incrementos anuales moderados

en el uso de anticonceptivos, con 2.1% entre 1982 y 1987 y 3.9% entre 1987 y 1992. Finalmente, a partir de 1994, la planificación familiar quedó integrada a la salud sexual y reproductiva de las personas, y el énfasis se puso en la calidad de los servicios, en la prevención dirigida a las y los adolescentes y jóvenes y en la equidad de género.

En este último periodo ocurrieron los menores incrementos anuales en la prevalencia anticonceptiva, con 1.7% entre 1992 y 1997 y 0.4% entre 1997 y 2006. Esta desaceleración en el aumento de la prevalencia responde, en parte, a los altos niveles ya alcanzados, así como al peso cada vez mayor que representan los métodos quirúrgicos, particularmente la oclusión tubaria bilateral (OTB), que, además, se adopta a una edad más temprana en la vida de la mujer, lo que deja menos espacio a la incorporación de nuevas aceptantes. Por otro lado, dos acontecimientos bien pudieron tener un efecto adverso en el abasto oportuno de los métodos anticonceptivos, por un lado, la descentralización de los servicios de salud a los estados y, por otro, la suspensión de la donación internacional de anticonceptivos.

Las mujeres que hoy en día transitan por su edad fértil han sido potencialmente influidas por las acciones de planificación familiar, aún aquellas que se encuentran en la etapa final de su vida reproductiva, pues les tocó vivir su adolescencia y juventud al tiempo que se implementó y fortaleció la planificación familiar y el cuidado del riesgo reproductivo. Por supuesto que las generaciones más jóvenes, por ejemplo, las que tienen ahora entre 25 y 34 años y están teniendo a sus hijos se han visto mayormente

**Gráfica 1. Tendencias de la cobertura anticonceptiva de mujeres unidas, 1973 - 2006**





favorecidas, ya que nacieron y crecieron en la época de la planificación familiar y vivieron su adolescencia y juventud en la fase programática de la salud reproductiva. La pregunta es: hasta qué punto esas acciones se han traducido en resultados e impactos evidentes en diferentes grupos poblacionales y qué rezagos prevalecen.

Si bien la historia de las políticas de población y planificación familiar se traduce en una transición global de 15% de cobertura anticonceptiva de mujeres unidas en 1973 a 70.9% en 2006,<sup>3</sup> un aumento muy notable en apenas 33 años, que se asocia actualmente con niveles de fecundidad próximos al remplazo intergeneracional en el promedio del país, el problema radica en los fuertes rezagos en algunos grupos poblacionales. Mientras la necesidad insatisfecha de anticonceptivos en mujeres unidas fue de 12% en el ámbito nacional en 2006, en las adolescentes es de 36%, en las jóvenes de 20 a 24 años de 24%, en los municipios con marginación muy alta de 27% y en las áreas rurales de 20%, por poner algunos ejemplos (véase gráfica 1).

## Uso de anticonceptivos por método y grupos de edad

Para disponer de una idea más clara acerca de la evolución del uso de anticonceptivos y entender mejor sus posibles tendencias futuras es menester analizar su comportamiento, según la cobertura por método específico y por grupos de edad.

### *Métodos definitivos*

Con los datos de la última ENADID se constata el aumento sostenido en la prevalencia de uso de métodos definitivos en todas las edades. Entre 1997 y 2006, el incremento anual de estos métodos fue de 2.6%. En 2006, casi dos de cada cinco mujeres unidas en edad fértil o sus parejas recurrían a la OTB o a la vasectomía para limitar el tamaño

de su familia. Por edades, una de cada cinco en el grupo 25-29 y más de la mitad en el grupo 35-39 había recurrido a métodos quirúrgicos, y a partir de los 40 años la proporción aumenta a seis de cada diez parejas que utilizan métodos definitivos.

### *DIU*

La tendencia en la prevalencia de uso del DIU por las mujeres unidas ha cambiado recientemente. Los valores observados alrededor de la década de los noventa (10.2 en 1987, 11.1 en 1992 y 14.1% en 1997) disminuyeron a 11.8% en 2006, registrándose una disminución anual en este último periodo, de 1.8%; y esta reducción ocurrió en los primeros grupos de edad, entre los 15 y los 34 años, que es donde mayormente se utiliza este método.

### *Pastillas anticonceptivas*

La ENADID de 2006 corrobora la disminución sistemática en el uso de las pastillas anticonceptivas a partir de 1992 en prácticamente todas las edades. De esta forma, la prevalencia pasó de casi 10% en 1987 y 1992, a 7.1 en 1997 y a 4.7% en 2006, lo que representa un descenso anual de 3.8% en todo el periodo. Actualmente apenas una de cada 20 mujeres unidas recurre a este método para planear su fecundidad, particularmente entre las edades de 15 y 34 años.

### *Inyecciones anticonceptivas*

Se incluyen en esta categoría los implantes subdérmicos, como el Norplant. La tendencia en el uso de estos métodos hormonales es interesante: un aumento entre 1987 y 1992, sobre todo entre las mujeres mayores de 35 años, una desaceleración entre 1992 y 1997 y un incremento notable entre 1997 y 2006, consistente con la promoción que se ha hecho de estos métodos por el sector salud en los últimos años. La cobertura de las inyecciones pasó de 3.2% en 1997 a 5.1% en 2006, con incrementos anuales de 6.6%, y el grupo de 20 a 24 años es el que mayormente recurre a este método, con una prevalencia de 12%.

### *Condón*

La ENADID de 2006 constata el aumento continuo que se ha dado en la prevalencia en el uso del condón masculino en los últimos 20 años, aunque todavía a niveles bajos: 2% en 1987, 3% en 1992, 3.6% en 1997 y 5.7% en 2006.

<sup>3</sup> La estimación de 15% para 1973 se refiere al total de usuarias de métodos modernos que arrojan los registros institucionales (Gallegos et al., 1977) más lo que representaban los métodos tradicionales, según la EMF de 1976 (Aparicio, 1988). Para 2006, se tomó 70.9% estimado con la ENADID de ese año, la cobertura más alta que ha alcanzado el país, en lugar del 74.5% que reporta la ENSAR 2003, debido a la comparabilidad en el diseño que existe entre las ENADID y porque la estimación de la ENSAR se aparta de la tendencia esperada.



Las mayores cifras se observan en las primeras edades, sobre todo entre los adolescentes, grupo en el que casi una de cada diez mujeres unidas recurre actualmente a este método para prevenir el embarazo. Se hace notar el sorprendente aumento que se dio en la adopción del condón en la última década, con 6.5% de incremento anual en el total de mujeres del periodo fértil y con 17.8% de incremento en las adolescentes.

### *Métodos tradicionales*

El uso del ritmo y el retiro como métodos anticonceptivos por las mujeres mexicanas en unión se había mantenido aproximadamente estable entre 1987 y 1997 según las encuestas, con cifras entre 8 y 9%. Por ello, sorprende la cifra de 4.8% que arroja la ENADID 2006, que muestra una reducción importante en la prevalencia de estos métodos en todas las edades; en el promedio del periodo fértil la disminución anual fue de 5.1% en la última década.

En resumen, de continuar las tendencias recientemente observadas de las coberturas por método específico y cohortes de edades, parece prudente esperar que en el futuro las prevalencias anticonceptivas de las mujeres de los últimos grupos, de 30 años y más, dependerán fundamentalmente de la oferta y satisfacción de los métodos quirúrgicos, particularmente la OTB, mientras que deberá garantizarse el acceso al DIU, a los hormonales y al condón en los tres grupos más jóvenes.

## Anticoncepción posparto

La adopción de un método anticonceptivo por las mujeres y sus parejas ocurre ya sea después del evento obstétrico o en otro momento del intervalo entre dos eventos sucesivos. Las encuestas sociodemográficas nacionales permiten conocer la proporción de usuarias que inició el uso de un método moderno en el posparto mediante la vinculación de la información con la historia de embarazos, de esta forma, el indicador se refiere al inicio en el uso del método moderno en el mes y año en el que ocurrió el nacimiento del último hijo nacido vivo.<sup>4</sup>

En 1987, 34.1% de las usuarias de anticonceptivos modernos optó por el método en el posparto, y el restante 65.9% lo hizo en otro momento, asociado con los intervalos intergenésicos; en los años posteriores la anticoncepción posparto se incrementó a 40.8% en 1992, 49.7% en 1997, 51.9% en 2003 y a 57.5% en 2006 (véase gráfica 2). Así, la mayor velocidad de cambio anual, 4.4%, se observó entre 1992 y 1997, lo que no coincide con la mayor rapidez en que se incrementó la prevalencia anticonceptiva global de los métodos modernos en el país, la cual ocurrió entre 1976 y 1987, con 8.5% de cambio anual (Mendoza, 2006). Dicho de otra forma, la estrategia anticonceptiva posevento obstétrico tomó fuerza cuando ya la planificación familiar había cobrado su mayor impulso, aunque sin duda ha tenido un impacto demográfico fundamental, sobre todo por la promoción y acceso a la OTB. No hay que olvidar que la anticoncepción postevento obstétrico se implementó como una estrategia para prevenir embarazos de alto riesgo, asociados a intervalos intergenésicos cortos, menores de dos años.

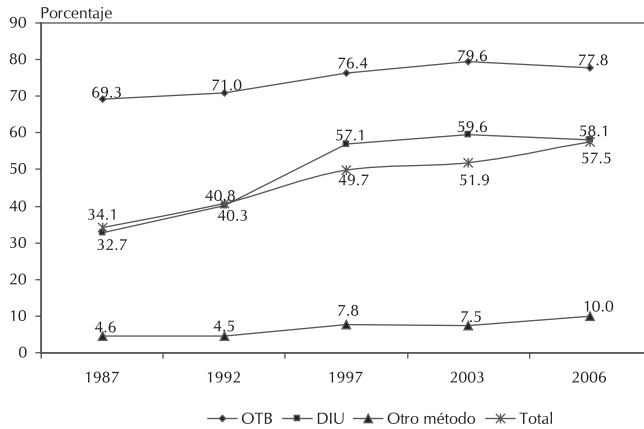
La OTB en el posparto ya era alta en 1987 (69.3%), pero aumentó a 71.0% en 1992 y a 76.4% en 1997, lapso en el que aumentó más rápidamente, con 1.5% de incremento anual, y alcanzó 77.8% en 2006. La adopción del DIU posparto pasó de 32.7% en 1987 a 58.1% en 2006, mientras que la de otros métodos modernos pasó de 4.6% a 10% en esos años. Tanto el DIU como los otros métodos experimentaron cambios porcentuales anuales fuertes entre 1992 y 1997, de 8.4% y 14.9%, respectivamente.

Entonces, los datos más recientes sugieren que ocho de cada diez usuarias de OTB adoptan ese método en el posparto, seis de cada diez en el caso del DIU y uno de cada diez en otros anticonceptivos modernos. La magnitud de esta modalidad de adopción determina la efectividad promedio con que se usa la anticoncepción en México y pone de manifiesto la necesidad de garantizar la calidad de la información sobre la anticoncepción proporcionada a las usuarias, tanto en las consultas prenatales como en la estancia hospitalaria, a fin de que las mujeres y sus parejas tomen esa decisión con plena conciencia y conforme a sus expectativas reproductivas. El respeto a la libre opción y decisión anticonceptiva, con una amplia información sobre las ventajas y limitaciones de los diferentes anticonceptivos, debe asegurarse en la consejería y en el consentimiento informado de la anticoncepción.

Ahora bien, la adopción de la anticoncepción en el posparto no ha sido homogénea en el país. Si bien todas las entidades federativas muestran incrementos anuales formidables entre 1992 y 1997, los diez estados con los menores niveles en 2006, por debajo de 54%, son:

<sup>4</sup> No debe confundirse con la cobertura anticonceptiva post evento obstétrico APEO, que se deriva de los registros institucionales, donde se calcula la proporción de mujeres que al egreso del hospital o en los 40 días siguientes, aceptan un método anticonceptivo, que generalmente es DIU u OTB.

**Gráfica 2. Porcentaje de mujeres en edad fértil, usuarias de anticonceptivos, que inicio el uso del método en el posparto, por entidad federativa, 1987-2006**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la ENFES, 1987, ENADID, 1992, 1997 y 2006.

Oaxaca, Durango, Chiapas, San Luis Potosí, Michoacán, Baja California, Puebla, Guerrero, Baja California Sur y Aguascalientes. Se percibe que en la mayoría de estos estados se desalentó la mencionada estrategia entre 1997 y 2006; algunos de ellos incluso bajaron el porcentaje correspondiente, tal es el caso de Oaxaca, San Luis Potosí y Baja California Sur (véanse cuadro 4 y gráfica 3).

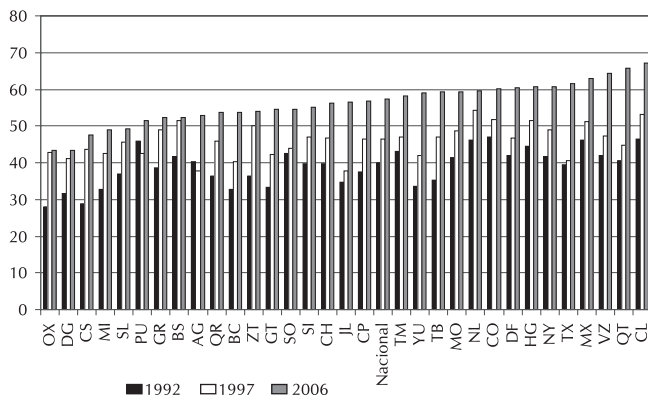
Por otro lado, a diferencia del grupo anterior, las diez entidades que en 2006 presentan los mayores niveles de anticoncepción posparto experimentaron un aumento importante entre 1997 y 2006. Estas entidades son: Colima, Querétaro, Veracruz, Estado de México, Tlaxcala, Hidalgo, Nayarit, Coahuila, el Distrito Federal y Tabasco.

**Cuadro 4. Porcentaje de mujeres en edad fértil que inicio el uso de un método anticonceptivo en el posparto por entidad federativa, 1992-2006**

Entidad	1992	1997	2006
<b>Nacional</b>	<b>40.8</b>	<b>49.7</b>	<b>57.8</b>
Aguascalientes	40.1	42.3	53.7
Baja California	33.0	43.3	51.6
Baja California Sur	42.1	55.4	53.5
Campeche	38.4	50.0	57.1
Coahuila	47.1	54.6	61.1
Colima	47.2	57.0	66.7
Chiapas	29.9	45.9	48.5
Chihuahua	39.9	49.0	57.3
Distrito Federal	42.5	50.1	60.4
Durango	31.1	43.4	44.5
Guanajuato	33.6	47.6	54.6
Guerrero	39.9	53.0	53.4
Hidalgo	45.5	54.4	61.7
Jalisco	34.9	39.3	58.1
México	47.1	55.0	62.9
Michoacán	33.3	46.1	49.9
Morelos	42.4	52.6	59.6
Nayarit	41.0	51.7	61.5
Nuevo León	46.4	56.9	59.9
Oaxaca	29.2	45.0	43.8
Puebla	45.8	46.7	52.6
Querétaro	41.5	48.8	65.9
Quintana Roo	38.6	52.9	53.7
San Luis Potosí	36.8	49.6	49.2
Sinaloa	40.0	48.8	54.5
Sonora	43.4	45.1	55.0
Tabasco	36.8	49.6	60.0
Tamaulipas	43.3	51.0	59.6
Tlaxcala	40.4	44.8	62.2
Veracruz	43.5	50.5	64.7
Yucatán	35.0	44.6	59.0
Zacatecas	37.1	52.4	56.2

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la ENADID 1992, 1997 y 2006.

**Gráfica 3. Porcentaje de mujeres en edad fértil, usuarias de anticonceptivos, que inicio su uso de método en el posparto, por entidad federativa, 1992-2006**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la ENADID, 1992, 1997 y 2006.

## Elección informada de los anticonceptivos

En las encuestas se ha preguntado acerca de una serie de aspectos asociados con la información que la mujer debe tener antes de adoptar el anticonceptivo que utiliza actualmente: a) si recibió información de otros métodos que podía usar; b) si le explicaron sobre las molestias que podía tener; c) si le dijeron que regresara en caso de cualquier molestia; d) si le dedicaron el tiempo suficiente para darle toda la información que necesitaba y e) si le aclararon todas sus dudas respecto al método.

Se construyó un índice con tres categorías para considerar como “información completa” los casos en que se cumple con las cinco condiciones previas, en la categoría de “información parcial” se asignó a las situaciones en que estaba presente al menos una y hasta cuatro condiciones, mientras que en la categoría “sin información” se clasificó a las mujeres cuya respuesta fue negativa a las cinco preguntas. En el cuadro 5 se muestran los resultados derivados de las ENADID 1997 y 2006 y de la ENSAR 2003. Bajo esta perspectiva, sólo 40% de las usuarias de anticonceptivos en 1997 declaró haber recibido información completa antes de adoptar el método actual, y esta proporción permaneció constante en 2006; por el contrario, la categoría “sin información” se incrementó en estos años de 26.1 a 30.5%. Esto es, se observa recientemente y según la percepción de las entrevistadas, que seis de cada diez

usuarias reciben información parcial o no reciben información alguna antes de la adopción del método.

Según este análisis, es notorio que el grupo de adolescentes es el que menor información recibe para sustentar su elección de la metodología anticonceptiva. Así, por ejemplo, según la ENADID 2006, sólo una de cada tres recibe información completa (32.4%), en contraste con 37.4% entre las jóvenes de 20-24. Resulta preocupante que el porcentaje de usuarias sin información haya aumentado en las adolescentes y jóvenes, al grado de que en 2006 casi una de cada dos adolescentes y dos de cada cinco jóvenes no reciben información alguna antes de adoptar el método anticonceptivo. De cualquier forma, los datos manifiestan una gran carencia de información en las mujeres de las distintas edades antes de elegir un método anticonceptivo.

**Cuadro 5. Calidad de la información proporcionada a las usuarias de anticonceptivos, 1997-2006**

Año y categoría	Porcentaje		
	15-19	20-24	15-49
1997			
Información completa	36.9	43.1	40.0
Información parcial	30.9	30.9	33.9
Sin información	32.2	26.0	26.1
2003			
Información completa	34.4	36.9	34.9
Información parcial	30.4	27.0	34.2
Sin información	35.2	36.2	30.9
2006			
Información completa	32.4	37.4	40.9
Información parcial	19.1	20.6	28.6
Sin información	48.5	42.0	30.5

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en las ENADID 1997 y 2006, y en la ENSAR 2003.

Las consultas prenatales son momentos clave para informar a la mujer sobre las opciones anticonceptivas. Al respecto, la proporción de mujeres atendidas en el sector público a quienes les ofrecieron un método durante la atención prenatal de su último embarazo aumentó muy poco de acuerdo con las ENADID 1997 y 2006, de 67 a 69%. Ello evidencia la necesidad de reforzar estrategias de información y oferta de los métodos anticonceptivos en las consultas prenatales.

Un reto importante de las políticas y programas es asegurar la información y, en su caso, la consejería, así como el acceso a toda la gama de métodos anticonceptivos, a fin de que estén al alcance de la población de diferentes contextos socioculturales y geográficos.

## Geografía de la planificación familiar

Las políticas de población relacionadas con la planificación familiar; así como los programas y estrategias en esta materia se han extendido a todo el territorio nacional en los últimos 35 años, de manera que los lineamientos, normas y procedimientos correspondientes se han adoptado e implementado por los programas de las diferentes entidades federativas. Cabría esperar, entonces, cierta homogeneidad en los logros e impactos de las acciones entre las entidades federativas. Con ese propósito, y mediante los datos de la ENADID 2006, se examinan cuatro indicadores que reflejan de forma objetiva los avances al

respecto: la cobertura anticonceptiva, la necesidad insatisfecha de anticonceptivos, el aporte de la anticoncepción posparto y la probabilidad de tener el primer hijo en la adolescencia.

El porcentaje de uso de anticonceptivos por las mujeres unidas muestra que 21 estados están por arriba del nivel nacional (70.9%) y 11 se ubican por debajo de ese valor, pero cuatro de ellos (Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla) presentan las coberturas más bajas, menores a 60% (véase mapa 1). De hecho, desde 1992, cuando se levantó la primera ENADID, estos estados estaban ya a la zaga, con coberturas menores a 50% (Zúñiga, Zubieta y Araya, 2000). Esta observación hace suponer que estas entidades muy probablemente se fueron rezagando casi desde el inicio de los programas.

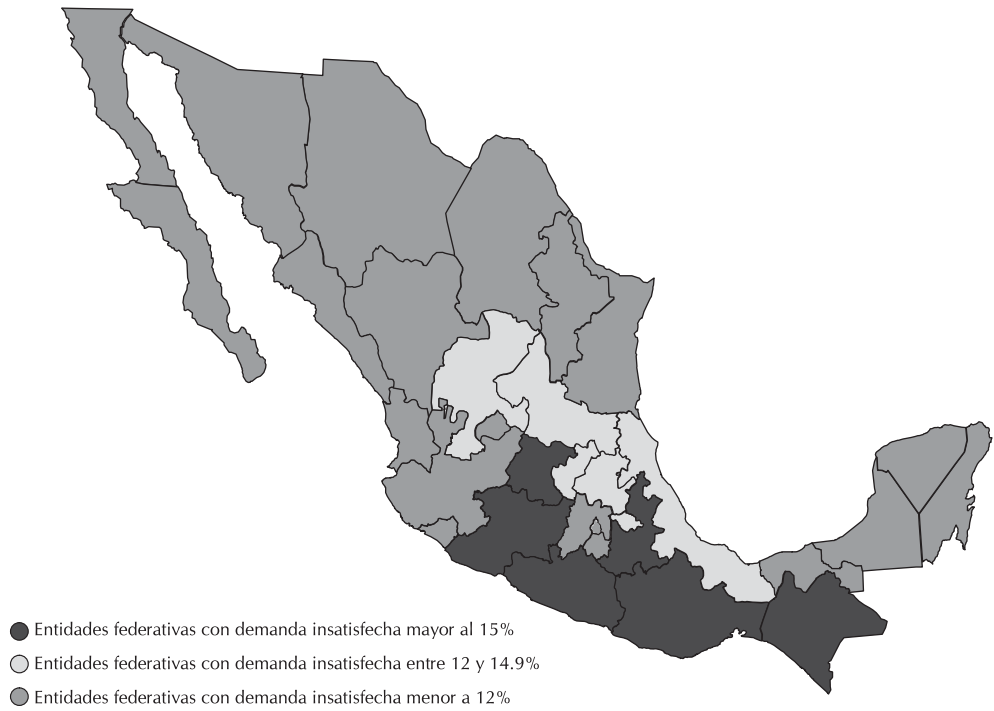
Llama la atención, sin embargo, que entidades como Durango, Jalisco, Tlaxcala y Yucatán, que en 1992 tenían un uso de anticonceptivos de 58%, menor al nacional de aquel entonces, que era de 63%, hayan rebasado la cobertura nacional en 2006, con una cifra de 73%. Algunas de estas entidades incrementaron su cobertura anticonceptiva entre

Mapa 1. Prevalencia anticonceptiva de mujeres unidas, 2006



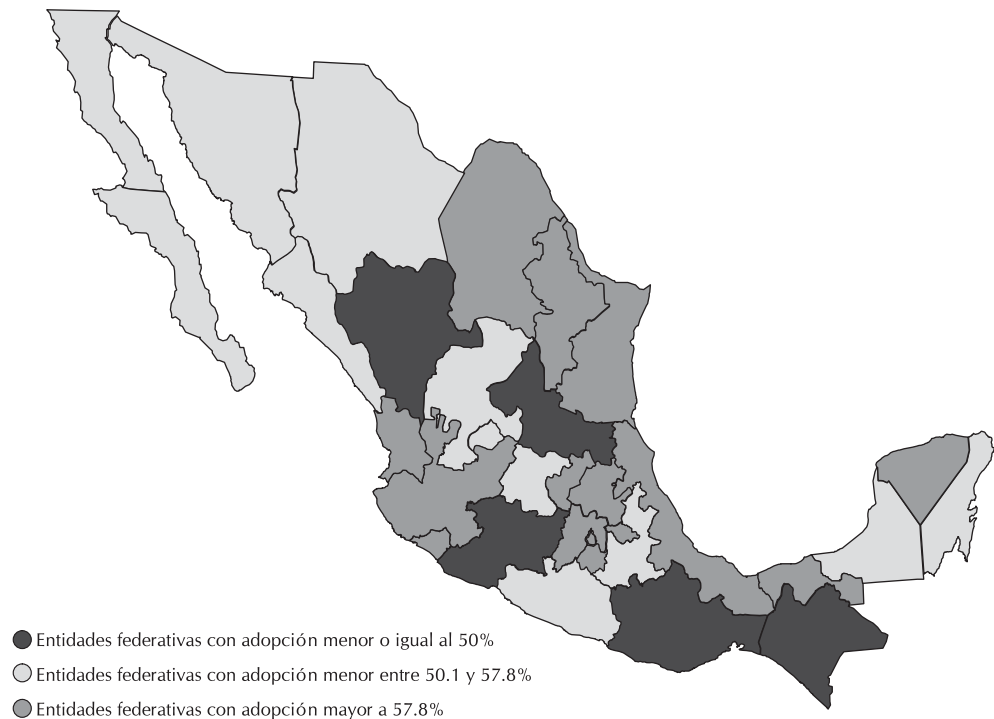
Fuente: CONAPO, Prontuario Demográfico de México 2008.

**Mapa 2. Necesidad insatisfecha en el uso de métodos anticonceptivos de mujeres unidas, 2006**



Fuente: CONAPO, Prontuario Demográfico de México 2008.

**Mapa 3. Usuaris de anticonceptivos que adoptaron el método en el posparto, 2006**



Fuente: Estimaciones del CONAPO.

1992 y 1997, mientras que otras lo hicieron entre 1997 y 2006. Entonces, ¿Qué ha ocurrido en Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla, que sus programas de planificación familiar y de población no se han traducido en avances sustanciales, como en otros estados?

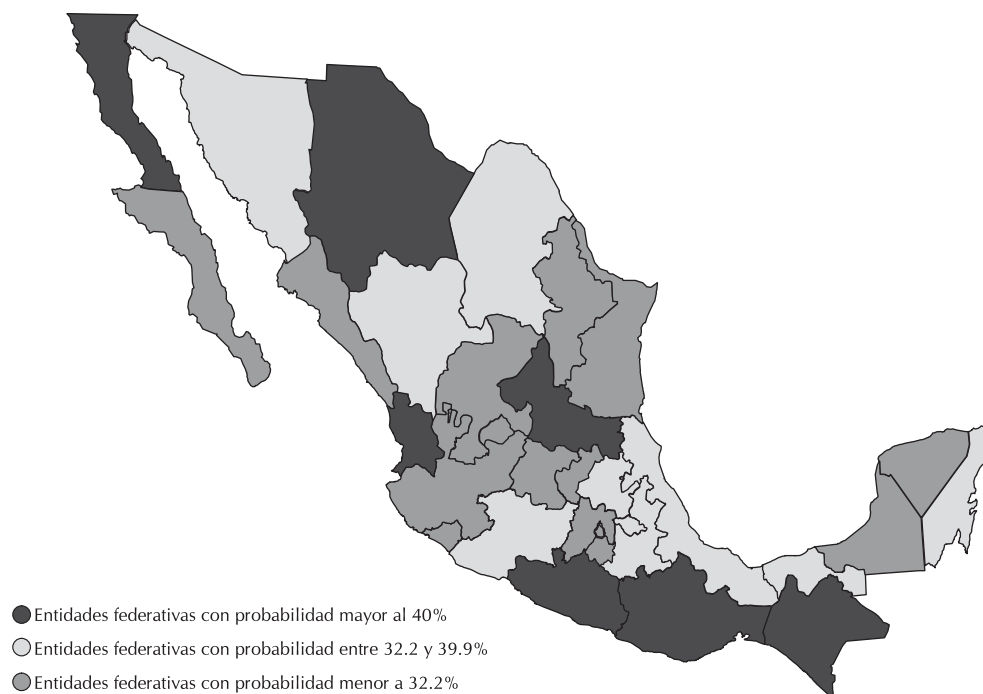
Cuando se analiza la necesidad insatisfecha de anticonceptivos, entendida como la proporción de mujeres casadas o unidas que no usan la anticoncepción a pesar de no desear más hijos por el momento o nunca más, seis entidades presentan los mayores rezagos, con cifras mayores al 15%: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guanajuato y Michoacán. Hay otras seis con niveles de necesidad insatisfecha aún considerables, entre 12 y 15%: San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz (véase mapa 2). De tal forma que esos doce estados son los que merecen mayor atención de los programas de planificación familiar a fin de disminuir las necesidades en la materia.

En relación con el indicador que hace referencia al posparto como momento de adopción de la anticoncepción, cinco estados (Chiapas, Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí y Durango) presentan niveles inferiores a 50% y son los más atrasados al respecto, pero otros doce

presentan también porcentajes relativamente bajos, entre 50 y 57.8, que es el porcentaje nacional (véase mapa 3). En buena parte de los estados, distribuidos en todas las regiones del territorio nacional, está pendiente la tarea de promover la anticoncepción asociada con la prevención de embarazos de alto riesgo a través del uso de anticonceptivos en el posparto.

La probabilidad de que una mujer se convierta en madre antes de cumplir los 20 años de edad es un indicador contundente de las acciones que se hayan llevado a cabo para prevenir el embarazo en adolescentes, cuyo valor es de 32% en el contexto nacional. Es decir, que una de cada tres mujeres tiene su primer embarazo en la adolescencia, según resultados del grupo de mujeres de 25 a 29 años entrevistadas en la ENADID 2006, pertenecientes a la generación 1977-1981. Con base en este indicador, 17 entidades presentan índices mayores al nivel nacional, pero en siete de ellas la cifra rebasa 40%: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Nayarit, Sonora y Baja California, lo que indica que el embarazo adolescente no es privativo de cierta región ni está relacionado con el nivel de desarrollo socioeconómico de la entidad (véase mapa 4).

**Mapa 4. Probabilidad de tener el primer hijo en la adolescencia (generación 1977-1981), ENADID 2006**



Fuente: CONAPO, Prontuario Demográfico de México 2008.

**Mapa 5. Perfil de planificación familiar de las entidades federativas según cuatro indicadores**



Fuente: CONAPO, Prontuario Demográfico de México 2008.

La revisión simultánea de los indicadores permite disponer de un perfil geográfico en cuanto al avance de la planificación familiar en estos 35 años de aplicación de los programas: siete estados (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí) son los más atrasados, todos ellos presentan las condiciones con mayor desventaja en los cuatro indicadores (véase mapa 5); otros once (Baja California, Chihuahua, Sonora, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz y Quintana Roo) se ubican en una posición intermedia, con uno o dos indicadores en una situación razonable o de ventaja, aun cuando falta mucho trabajo por hacer en la prevención del embarazo en adolescentes y la anticoncepción posparto; y finalmente, las 14 entidades restantes (Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Tabasco, Campeche y Yucatán) muestran el mejor perfil, con tres o cuatro indicadores en una situación de ventaja, pero es necesario recalcar que en este grupo existen entidades en que el trabajo con adolescentes es una asignatura pendiente, como Nayarit, Coahuila y Campeche.

## Uso de anticonceptivos y necesidad insatisfecha en mujeres sexualmente activas

La planificación familiar, y más concretamente el uso de anticonceptivos, se ha evaluado en el contexto de las mujeres casadas o unidas, es decir, se ha tomado a la unión como el evento que determina la exposición de las mujeres al embarazo. Este hecho ha debilitado la consideración de las mujeres no unidas, particularmente de las solteras, en la formulación de estrategias operativas y en la planeación programática, situación que hoy en día tiene mayor relevancia entre las adolescentes y jóvenes, en vista de que proporciones importantes de mujeres de esos grupos están expuestas a embarazos.

Se ha reconocido poco avance de la planificación familiar y la salud reproductiva en los grupos de adolescentes y jóvenes a lo largo de la historia. Por ello, se ha discutido la necesidad de fortalecer acciones dirigidas a estas poblaciones, coordinadas ahora por el *Programa de Acción Específico de Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes* (SSA, 2008), de modo que resulta fundamental incorporar estas ideas en la evaluación. Este apartado se agrega como un primer acercamiento a la estimación



de indicadores del uso de anticonceptivos y de la necesidad insatisfecha para las mujeres unidas y para las que tienen vida sexual, independientemente del estado civil, con el propósito de comparar el comportamiento de los indicadores entre ambos escenarios.

Tres encuestas permiten dicho análisis: la ENFES 1987, la ENSAR 2003 y la ENADID 2006. Las dos primeras permiten definir el concepto de vida sexual en función de la frecuencia de las relaciones sexuales en el mes previo a la entrevista, mientras que la ENADID indaga sobre dicha ocurrencia durante los últimos dos meses.

Como ya es sabido, la prevalencia anticonceptiva en las mujeres en edad fértil unidas (MEFU) pasó de 52.7% en 1987 a 70.9% en 2006, con una cifra aparentemente fuera de tendencia de 74.5% en 2003, registrada por la ENSAR. De esta forma, en esos 19 años aumentó 18 puntos porcentuales (equivalentes a un incremento de 35% en el periodo), mientras que la necesidad no satisfecha de anticonceptivos (NNSA) se redujo 13 puntos porcentuales, es decir, una disminución de 52%, al pasar de 25.1% en 1987 a 12% en 2006.

Al considerar como universo a las mujeres en edad fértil sexualmente activas (MEFSA), las coberturas anticonceptivas aumentan a 63.4% en 1987 y 77.7% en 2006, lo que significa un aumento de 14 puntos porcentuales y un incremento de 23%, en tanto que la NNSA se estima en 17.2 y 8.4%, equivalente a una disminución de nueve puntos porcentuales y 51% de reducción.

En las MEFU adolescentes, las coberturas fueron de 30.2 y 39.4% en 1987 y 2006, con un incremento de 30%, en tanto que en la NNSA se observó un aumento entre ambos años, al pasar de 33.8 a 36%, respectivamente. Con las MEFSA, las coberturas aumentan a 37.7 y 52.7% en esos años, lo que representa un incremento de 40%, pero ahora la NNSA disminuye de 30.8 a 24.8%, es decir, una reducción de 19%.

Una observación general es que con la consideración de las MEFSA en lugar de las MEFU las coberturas anticonceptivas aumentan y las NNSA disminuyen en todas las categorías de mujeres definidas por la edad, la paridad, el lugar de residencia, la escolaridad y la condición de habla de lengua indígena. Las diferencias en los indicadores entre ambos escenarios dependen de los niveles alcanzados en los grupos poblacionales. Así, por ejemplo, para el contexto nacional la cobertura aumenta 10% y la NNSA se reduce 30% en 2006, mientras que entre las adolescentes aumenta la prevalencia 34% y la NNSA disminuye 31%.

Empero, aun con las MEFSA, las mayores NNSA en 2006 se ubican entre las adolescentes (24.8%), las jóvenes de 20-24 (16.8%), las mujeres de habla indígena (16.2%), las residentes de áreas rurales (15.8%) y en aquellas sin escolaridad (15.2%).

## Consideraciones finales

Interesa recalcar algunos aspectos que se desprenden del análisis sobre los niveles y tendencias de algunos indicadores de la anticoncepción en los 35 años de programas de población y planificación familiar.

Para disponer de mayor claridad sobre los logros de las actividades de información, educación y comunicación con la población, es pertinente evaluar los avances más allá del conocimiento espontáneo y con ayuda basados en las preguntas de "ha oído hablar", incorporando indicadores más cercanos al conocimiento real, a través de la indagación sobre las formas de uso o actuación de los diferentes métodos. Esto es particularmente importante para los adolescentes y jóvenes.

La revisión de las coberturas por método específico y grupos de edad hace previsible que las tendencias futuras de la práctica anticonceptiva posterior a los 30 años dependerán fundamentalmente del acceso y disponibilidad de la OTB, particularmente de su adopción en el posparto, mientras que en los tres grupos quinquenales más jóvenes la recurrencia al DIU, a los hormonales y al condón determinarán las prevalencias. Una primera condición es garantizar la oferta oportuna de esta metodología anticonceptiva, pero también asegurar a las usuarias una información completa y de calidad sobre los métodos adoptados a través de una consejería permanente. Esto sin duda conlleva uno de los mayores retos actuales y futuros de los programas de planificación familiar, en vista de las deficiencias que al respecto han dejado ver las encuestas.

A estas alturas de la historia, el perfil geográfico de la planificación familiar que incorpora una visión razonable e integradora a través de cuatro indicadores que contemplan coberturas, necesidades insatisfechas, avance de estrategias de prevención de embarazos de alto riesgo y la ocurrencia del embarazo en adolescentes, permite priorizar tres categorías de entidades federativas: siete se encuentran en clara desventaja en todos los indicadores, once se ubican en una posición intermedia, con la mitad de los indicadores en situación favorable, y 14 exhiben una mejor situación por mostrar condiciones de mayor ventaja en tres o cuatro de los indicadores. Sin embargo, aun en los estados en mejor posición, la mayoría presenta proporciones considerables de embarazos en adolescentes, lo que hace notar la necesidad de reforzar estrategias de trabajo con esta población en todo el país.

Dicho perfil geográfico enfatiza la necesidad de considerar cabalmente diferentes escenarios de actuación de los programas estatales, que garanticen avances importantes particularmente en las entidades federativas con mayor rezago, entre ellas: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí. Sin descuidar,

por supuesto, los programas de las otras entidades, sea para mejorar sus logros o para mantenerlos en niveles favorables.

La misma historia deja lecciones importantes para las actividades de evaluación. Hasta la fecha no se ha cuantificado el impacto demográfico de la fuerte incorporación de las mujeres a los métodos quirúrgicos, particularmente de la adopción de la OTB a edades cada vez más tempranas. Tampoco se sabe de las posibles consecuencias o repercusiones en el terreno de las infecciones de transmisión sexual que pudieran traer aparejadas esas modalidades anticonceptivas. Estas inquietudes son motivo de trabajos específicos. Por el momento se abordó una primera exploración de otro aspecto prioritario, el de la consideración de las mujeres con vida sexual como una aproximación más cercana a la exposición al riesgo de embarazo.

Si bien se requieren análisis más finos, los cuales se están llevando a cabo en el Consejo Nacional de Población, se adelanta que las coberturas anticonceptivas aumentan en el contexto de las mujeres con vida sexual, mientras que las necesidades insatisfechas disminuyen de forma importante. No obstante, aunque a niveles distintos a lo que ya se sabía en el marco de las mujeres unidas, los grupos con mayor atraso siguen siendo los mismos: las adolescentes y jóvenes, las mujeres indígenas, las rurales y aquellas con nula o baja escolaridad.

## Referencias bibliográficas

- Aparicio, Ricardo (1988), "Niveles, tendencias e impacto demográfico de la anticoncepción", en *Memoria de la reunión sobre avances y perspectivas de la investigación social en planificación familiar en México*, México, Secretaría de Salud, p. 27-42.
- CONAPO (2008), *Prontuario demográfico de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población.
- Mendoza, Doroteo (2006), "Planificación familiar: logros en la última década y retos futuros", en *La situación demográfica de México 2006*, México, Consejo Nacional de Población, p. 49-63.
- SSA (2008), *Programa de acción específico 2007-2012: Salud sexual y reproductiva para adolescentes*, México, Secretaría de Salud.
- Zúñiga, Elena, Beatriz Zubieta y Cristina Araya (2000), *Cuadernos de salud reproductiva: República Mexicana*, México Consejo Nacional de Población.

# La transición urbana de México, 1900-2005

Carlos Anzaldo  
Eric Alan Barrón

## Resumen

Durante el siglo pasado y lo que va del presente, México experimentó un intenso proceso de urbanización, expresado en el aumento sistemático del volumen y la proporción de población que reside en zonas urbanas, y en la multiplicación del número y tamaño de sus ciudades. En 1900, el país contaba con tan sólo 32 localidades de 15 mil habitantes o más donde residían 1.4 millones de personas, 10.4% del total. En 2005 existían 382 localidades de este tamaño, las cuales alojaban a 67.4 millones de personas, 65.3% de la población nacional. En este proceso es posible distinguir tres grandes etapas. La primera, de 1900 a 1940, caracterizada por una fuerte hegemonía rural y un crecimiento urbano relativamente lento; la segunda, de 1940 a 1980, de tránsito acelerado al predominio urbano con altos niveles de concentración; y la tercera, de 1980 a la actualidad, de crecimiento urbano más moderado y diversificado al interior del país.<sup>1</sup>

## Introducción: concepto y definición de urbanización

En términos demográficos la urbanización se define como el incremento de la proporción de población que reside en lugares clasificados como urbanos. Lo urbano, a su vez, es un concepto cuyo referente fenomenológico es la ciudad, no obstante, esto es insuficiente desde un punto de vista científico, ya que es necesario diferenciar aquello que puede suceder en la ciudad o en cualquier otro lugar, de lo que es propiamente característico de aquella.

En general, los atributos que caracterizan a una ciudad son el tamaño de su población, la concentración relativamente alta de ésta en una área determinada y ciertas características socioeconómicas de sus habitantes, de esta forma, una definición bien conocida de ciudad es la Wirth: “con fines sociológicos una ciudad puede definirse

como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos” (Wirth, 1938).

Una posición coincidente con este punto de vista es la de Dewey (*Apud* Reissman, 1970), quien afirma que “en lo que se refiere al tema de lo rural y lo urbano, en lo único en lo que parece que todos los investigadores están de acuerdo, es que, en formas distintas las condiciones que están relacionadas con la ciudad y el campo son las variaciones en el tamaño de las localidades y la densidad de población”.

Así, la idea de definir a la ciudad en términos demográficos y espaciales se ha impuesto para llegar a clasificar a un lugar como urbano y se ha preferido dejar las características sociales y económicas de ésta como algo que está íntimamente relacionado con el tamaño de la población y su nivel de concentración (Davies, 1961).

Al respecto, existen dos tipos de definiciones de urbano y rural: las definiciones dicotómicas y las definiciones con características de *continuum*. Las primeras consideran que existe una diferencia absoluta entre las características de las localidades urbanas y rurales que las hacen mutuamente excluyentes. Las segundas, por su parte, consideran que las diferencias son sólo de grado, por lo que es posible encontrar localidades más o menos urbanas o rurales.

Ambos tipos de definiciones son altamente variables, no sólo de un lugar a otro sino en el mismo lugar en diferentes momentos, lo que dificulta el estudio de la dinámica de la urbanización de un país, o bien de comparaciones entre países. Este problema está dado por la complejidad del fenómeno urbano mismo, que ha impedido, a diferencia de otros fenómenos demográficos como la natalidad y la mortalidad, que se cuente con una definición única de lo urbano, universalmente reconocida a través del tiempo (Goldstein y Sly, 1975). En este caso, la urbanización como fenómeno demográfico se compara más con el fenómeno migratorio, el cual también encierra problemas de concepto, definición y medición.

En México, los censos de población y vivienda clasifican como urbanas a las localidades de 2 500 habitantes o más y como rurales a las menores de este tamaño. Sin embargo, desde la década de los setenta Luis Unikel formuló una definición operativa de población urbana y rural alternativa a esta dicotomía, en la que clasificó

<sup>1</sup> Los autores agradecen la colaboración de Minerva Prado, Leticia Ruíz, Mariana Campos, Jorge López, Jesús Díaz y Circe Díaz en la integración territorial de las áreas urbanas de México.

como urbanas a las localidades de 15 mil habitantes o más, como mixtas a las localidades de 5 mil a menos de 15 mil habitantes y como rurales a las menores de 5 mil habitantes (Unikel, 1976).

Si bien desde entonces la mayor parte de los estudios demográficos y urbanos han considerado el umbral de 15 mil habitantes como el más adecuado para referirse a las ciudades y, por ende a la población urbana, el umbral censal de 2 500 habitantes sigue siendo ampliamente utilizado para referirse a las localidades rurales, lo que ha llevado a redefinir la categoría mixta o en transición rural-urbana para incluir en ella a las localidades de 2 500 a menos de 15 mil habitantes.

El presente artículo retoma esta última clasificación y analiza el proceso de urbanización de México desde 1900 hasta 2005, con datos provenientes tanto del estudio de Unikel, como de los diferentes censos de población y vivienda, incluido el conteo de 2005. Sin embargo, los datos sobre el número de localidades y su población por tipo (urbana, mixta y rural) y tamaño de localidad (ciudad) que a continuación se presentan, difieren ampliamente de los que se obtienen directamente de los datos censales, ya que las localidades censales que forman parte de una misma área urbana, debido a su contigüidad física y relativa accesibilidad a la ciudad principal, se consideran como una sola localidad, sumando, obviamente, a sus respectivas poblaciones.

Asimismo, la definición de área urbana que aquí se adopta corresponde a la ciudad propiamente dicha, es decir al área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos del suelo de naturaleza no agrícola, y que presenta continuidad física en todas direcciones hasta ser interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano, como bosques, sembradíos o cuerpos de agua (Unikel, 1974, Graizbord y Salazar, 1987).

Esta definición difiere de la unidad territorial conocida como zona metropolitana, cuyo límite comprende delegaciones y municipios completos, incluidas las localidades mixtas y rurales que no forman parte del área urbana de la ciudad.

## La urbanización de México en siglo XX

A lo largo del siglo XX, México experimentó dos grandes transiciones que actualmente condicionan el desarrollo socioeconómico de la nación.

La primera, la *transición demográfica*, consiste en el descenso acelerado de los niveles de mortalidad y, posteriormente, de fecundidad, lo que permitió un aumento sin precedente de la población total del país, cuyo monto,

de acuerdo con cifras censales, pasó de 13.6 millones en 1900 a 97.5 millones en 2000.

La segunda, la *transición urbana*, determinada por la fuerte migración del campo a las ciudades, implicó el aumento sistemático de la proporción de población que reside en zonas urbanas, cuyo número también creció considerablemente entre ambos años.

En 1900, México contaba con tan sólo 32 localidades de 15 mil habitantes o más donde residían 1.4 millones de personas, 10.4% del total. Cien años después había 366 localidades de este tamaño, las cuales alojaban a 61.7 millones de personas, 63.3% de la población nacional (véase cuadro 1).

Así, mientras que la población total multiplicó siete veces su tamaño, la población urbana lo hizo 44 veces, en tanto que el número de ciudades se incrementó once veces, lo que da cuenta del acelerado proceso de urbanización y del aumento notable en el tamaño medio de las zonas urbanas, donde a su vez se destaca la elevada concentración de personas en las principales metrópolis del país.

En ese siglo, el número de ciudades con más de un millón de habitantes se incrementó de sólo una en 1930 a tres en 1970 y a ocho en el año 2000; en tanto que la población de éstas pasó de un millón a 10.8 y a 30.3 millones, respectivamente, lo que las llevó a concentrar, en los últimos treinta años, cerca de la mitad de la población urbana total.

La población no urbana, la que reside en localidades menores de 15 mil habitantes, también aumentó, aunque en mucho menor cuantía que la urbana, de 12.2 millones en 1900 a 35.8 millones en 2000. La población de las localidades mixtas (entre 2 500 y 14 999 habitantes) pasó de 2.5 a 11.1 millones de personas y la de las rurales (menos de 2 500 habitantes) de 9.7 a 24.6 millones. Así, mientras que la primera multiplicó 4.5 veces su tamaño, la segunda lo hizo sólo 2.5 veces; con lo que la participación de ambas en la población total se redujo de 18.1 a 11.4% y de 71.5 a 25.3%, respectivamente (véase cuadro 1).

Contrariamente a la concentración de la población urbana en grandes ciudades, las poblaciones mixta y rural no han visto incrementar significativamente el tamaño medio de sus localidades. Particularmente, la población rural ha mostrado una tendencia persistente a una mayor dispersión en el territorio nacional, mientras que la población mixta apenas ha experimentado un leve aumento en el promedio de habitantes por localidad.

En síntesis, durante el pasado siglo las localidades urbanas contribuyeron con 72% del incremento demográfico del país, en tanto que las mixtas aportaron únicamente 10% y las rurales 18%. Este proceso, sin embargo, no ha sido uniforme a lo largo del tiempo y el espacio, y en él

se pueden distinguir tres grandes etapas. La primera, de fuerte hegemonía rural y urbanización relativamente lenta, que va de 1900 a 1940; la segunda, de tránsito acelerado al predominio urbano con alta concentración, de 1940 a 1980; y la tercera, de crecimiento urbano más moderado y diversificado, que va de 1980 a la actualidad.

### Urbanización lenta y predominio rural (1900-1940)

Con excepción del periodo revolucionario (1910-1921), durante esta etapa la población total del país creció a tasas entre 1 y 2% anual y pasó de 13.6 millones en 1900 a 19.6 millones en 1940, lo que representa un incremento relativo menor a la mitad.

La población urbana registró ritmos de crecimiento significativamente mayores a los de la población total, entre 1.5 y 3.9% anual (véase cuadro 2) y casi triplicó su tamaño al pasar de 1.4 a 3.9 millones, con lo que el grado de urbanización del país se duplicó de 10.4 a 20.0%, mientras que el número de zonas urbanas aumentó de 32 a 55 (véase mapa 1).

Al inicio del periodo, casi la mitad de la población urbana (49%) vivía en 26 ciudades menores de 50 mil habitantes, una quinta parte (20%) residía en cuatro ciudades entre 50 mil y menos de 100 mil habitantes y poco menos de un tercio (31%) se alojaba en las ciudades de México y Guadalajara, las dos únicas que en ese entonces superaban las 100 mil personas (véase cuadro 1).

Cuarenta años después, la cantidad de ciudades menores de 50 mil habitantes aumentó a 41, sin embargo, su peso relativo en el total urbano disminuyó a 25%, la mitad del nivel anterior. La misma situación se presentó en las ciudades de 50 mil a menos de 100 mil habitantes, cuyo número ascendió a ocho, pero su participación en la población urbana descendió a 15%. En contraparte, el rango de ciudades con 100 mil habitantes o más registró un incremento más que notable en su participación —con la incorporación de Monterrey, Puebla, Tampico y Torreón—, la cual casi se duplicó para alcanzar 60% del total urbano. Cabe señalar que más de la mitad de este incremento, 15 puntos porcentuales, correspondió a la ciudad de México, cuya población creció a tasas todavía más altas, de 3.9% anual, en promedio, para rebasar 1.5 millones de personas, lo que incrementó significativamente su peso, de 24 a 40% del total urbano.

Las poblaciones mixta y rural, por su parte, crecieron a tasas por debajo del promedio nacional y significativamente menores que el promedio urbano (véase cuadro 2). La población mixta aumentó casi una cuarta parte, de 2.5 a 3.1 millones de habitantes, pero redujo su participación en la población total de 18.1 a 15.5%; mientras que la población rural se elevó poco menos de un tercio,

de 9.7 a 12.7 millones de habitantes, y su participación en la población nacional disminuyó de 71.5 a 64.5% (véase cuadro 1).

En esta época, la diferencia de crecimiento de la población urbana y no urbana, como medida de la dinámica de la urbanización, se amplió de 1.4 puntos porcentuales en 1900-1910 a 2.3 puntos en 1910-1921, como resultado del aumento de la migración de las zonas rurales y mixtas a las zonas urbanas durante la Revolución. Esta tendencia se sostuvo en 1921-1930, cuando esta diferencia aumentó a 2.5 puntos porcentuales, para después descender a 1.7 puntos en 1930-1940, cuando la migración de las zonas rurales disminuyó de manera importante como consecuencia del reparto agrario, y el crecimiento económico y social de las ciudades se contrajo por los efectos de la Gran Depresión (véase cuadro 2).

Si bien desde esta etapa se observa un mayor dinamismo demográfico de las localidades urbanas respecto de las mixtas y rurales, así como una fuerte concentración de la población urbana en la ciudad de México y, en menor medida, en el resto de ciudades con 100 mil habitantes o más, la magnitud del fenómeno urbano, expresado en el número y tamaño de las ciudades, así como en el grado de urbanización del país, fue menor, debido a la gran hegemonía demográfica de las zonas rurales y al bajo crecimiento natural de la población.

Esta situación se modificó radicalmente en las siguientes décadas con la expansión del crecimiento natural de la población y la migración masiva del campo a las ciudades, propiciada por la industrialización, lo que condujo a un acelerado proceso de urbanización y al incremento notable en el número y tamaño de las zonas urbanas, especialmente de las grandes ciudades.

### Urbanización acelerada y preeminente (1940-1980)

Durante estas cuatro décadas, la población total del país creció a tasas del orden de 3% anual, las más altas en la historia reciente de México, y su tamaño se incrementó más de tres veces, al pasar de 19.6 millones en 1940 a 66.8 millones en 1980.

Esta expansión demográfica, se combinó con un intenso proceso de industrialización, cuya principal consecuencia fue el aumento extraordinario de la migración del campo a las ciudades, lo que a su vez provocó un crecimiento todavía mayor de la población urbana, con tasas alrededor de 5.7% anual. Esta población multiplicó nueve veces su volumen, de 3.9 a 36.2 millones de habitantes, y acrecentó más de dos veces su participación en la población nacional, de 20.0 a 54.2%, lo que transformó a México en una nación predominantemente urbana (véase cuadros 1 y 2).



**Cuadro 1. México: Distribución de la población por tamaño de localidad, 1900-2005**

Tamaño de localidad	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
<b>Total</b>												
Localidades	52 749	70 935	62 860	84 448	105 488	98 325	89 005	95 906	124 841	156 113	198 854	187 371
Población (miles)	13 598	15 160	14 335	16 552	19 649	25 780	34 922	49 050	66 847	81 250	97 483	103 263
Urbana: 15 000 habitantes o más												
Localidades	32	36	39	45	55	84	123	178	243	322	366	382
Población (miles)	1 415	1 783	2 100	2 891	3 928	7 210	12 746	22 004	36 221	48 715	61 724	67 426
Población total (%)	10.4	11.8	14.6	17.5	20.0	28.0	36.5	44.9	54.2	60.0	63.3	65.3
1 000 000 de habitantes o más												
Localidades	--	--	--	1	1	1	1	3	3	4	8	8
Población (miles)	--	--	--	1 049	1 560	2 872	4 910	10 833	17 363	21 580	30 273	32 474
Población total (%)	--	--	--	6.3	7.9	11.1	14.1	22.1	26.0	26.6	31.1	31.4
Población urbana (%)	--	--	--	36.3	39.7	39.8	38.5	49.2	47.9	44.3	49.0	48.2
500 000 a 999 999 habitantes												
Localidades	--	--	1	--	--	--	2	1	4	10	15	18
Población (miles)	--	--	662	--	--	--	1 511	513	2 604	6 461	9 663	12 377
Población total (%)	--	--	4.6	--	--	--	4.3	1.0	3.9	8.0	9.9	12.0
Población urbana (%)	--	--	31.5	--	--	--	11.9	2.3	7.2	13.3	15.7	18.4
100 000 a 499 999 habitantes												
Localidades	2	2	1	3	5	10	14	31	45	50	53	57
Población (miles)	446	591	143	429	781	1 927	2 547	6 033	10 061	11 991	11 782	12 297
Población total (%)	3.3	3.9	1.0	2.6	4.0	7.5	7.3	12.3	15.1	14.8	12.1	11.9
Población urbana (%)	31.5	33.1	6.8	14.8	19.9	26.7	20.0	27.4	27.8	24.6	19.1	18.2
50 000 a 99 999 habitantes												
Localidades	4	5	8	8	8	12	20	25	29	45	50	55
Población (miles)	280	363	534	575	589	808	1 533	1 706	1 925	3 184	3 564	3 817
Población total (%)	2.1	2.4	3.7	3.5	3.0	3.1	4.4	3.5	2.9	3.9	3.7	3.7
Población urbana (%)	19.8	20.4	25.4	19.9	15.0	11.2	12.0	7.8	5.3	6.5	5.8	5.7

Continúa

Cuadro 1. México: Distribución de la población por tamaño de localidad, 1900-2005

Tamaño de localidad	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
15 000 a 49 999 habitantes												
Localidades	26	29	29	33	41	61	86	118	162	213	240	244
Población (miles)	689	830	761	839	998	1 602	2 246	2 920	4 267	5 499	6 443	6 460
Población total (%)	5.1	5.5	5.3	5.1	5.1	6.2	6.4	6.0	6.4	6.8	6.6	6.3
Población urbana (%)	48.7	46.5	36.2	29.0	25.4	22.2	17.6	13.3	11.8	11.3	10.4	9.6
No urbana: 1 a 14 999 habitantes												
Localidades	52 717	70 899	62 821	84 403	105 433	98 241	88 882	95 728	124 598	155 791	198 488	186 989
Población (miles)	12 183	13 377	12 235	13 661	15 721	18 570	22 176	27 046	30 626	32 535	35 759	35 838
Población total (%)	89.6	88.2	85.4	82.5	80.0	72.0	63.5	55.1	45.8	40.0	36.7	34.7
Mixta: 2 500 a 14 999 habitantes												
Localidades	542	557	499	558	764	824	1 089	1 474	1 618	1 893	2 189	2 251
Población (miles)	2 466	2 565	2 355	2 651	3 055	3 940	5 288	7 407	8 348	9 427	11 124	11 579
Población total (%)	18.1	16.9	16.4	16.0	15.5	15.3	15.1	15.1	12.5	11.6	11.4	11.2
Población no urbana (%)	20.2	19.2	19.2	19.4	19.4	21.2	23.8	27.4	27.3	29.0	31.1	32.3
Rural: 1 a 2 499 habitantes												
Localidades	52 175	70 342	62 322	83 845	104 669	97 417	87 793	94 254	122 980	153 898	196 299	184 738
Población (miles)	9 717	10 812	9 880	11 010	12 666	14 630	16 888	19 639	22 279	23 108	24 635	24 259
Población total (%)	71.5	71.3	68.9	66.5	64.5	56.8	48.4	40.0	33.3	28.4	25.3	23.5
Población no urbana (%)	79.8	80.8	80.8	80.6	80.6	78.8	76.2	72.6	72.7	71.0	68.9	67.7

Fuente: Elaborado por CONAPO. De 1900 a 1970 con base en Luis Unikel, El desarrollo urbano de México, México, 1978. De 1980 a 2005 con base en X, XI y XII Censos. Generales de Población y Vivienda, y II Censo de Población y Vivienda.



En este periodo, el número de zonas urbanas se incrementó espectacularmente, de 55 a 243 (véase mapa 2). Las ciudades menores de 50 mil habitantes aumentaron de 41 a 162 y las ciudades entre 50 mil y menos de 100 mil habitantes ascendieron de 8 a 29; sin embargo ambos estratos continuaron disminuyendo sensiblemente su participación en la población urbana, al pasar de 25.4 a 11.8% y de 15.0 a 5.3%, respectivamente, como resultado de su menor atractividad.

Por el contrario, los altos niveles de migración hacia las ciudades de mayor tamaño condujeron a agudizar aún más la concentración de la población urbana en ciudades de 100 mil habitantes o más, cuyo número aumentó notablemente, de 6 a 52 y su peso relativo ascendió de 60 a 83% de la población urbana total.

La población de la ciudad de México pasó de 1.6 a 13.3 millones de habitantes, con un crecimiento promedio de 5.5% anual, no obstante, su peso dentro del total

urbano disminuyó ligeramente, de 40 a 37%. Asimismo, las ciudades de Guadalajara y Monterrey rebasaron el millón de habitantes. La primera aumentó de 241 mil a 2.2 millones, a un ritmo de 5.6%, y la segunda de 190 mil a 1.9 millones, a un promedio de casi 6.0% anual; con lo que ambas reunieron a 11% de la población urbana total. De esta forma, la fuerte atracción demográfica ejercida por las tres principales ciudades fue determinante para que durante todo este periodo el conjunto de éstas continuara concentrando a casi la mitad de la población urbana de México.

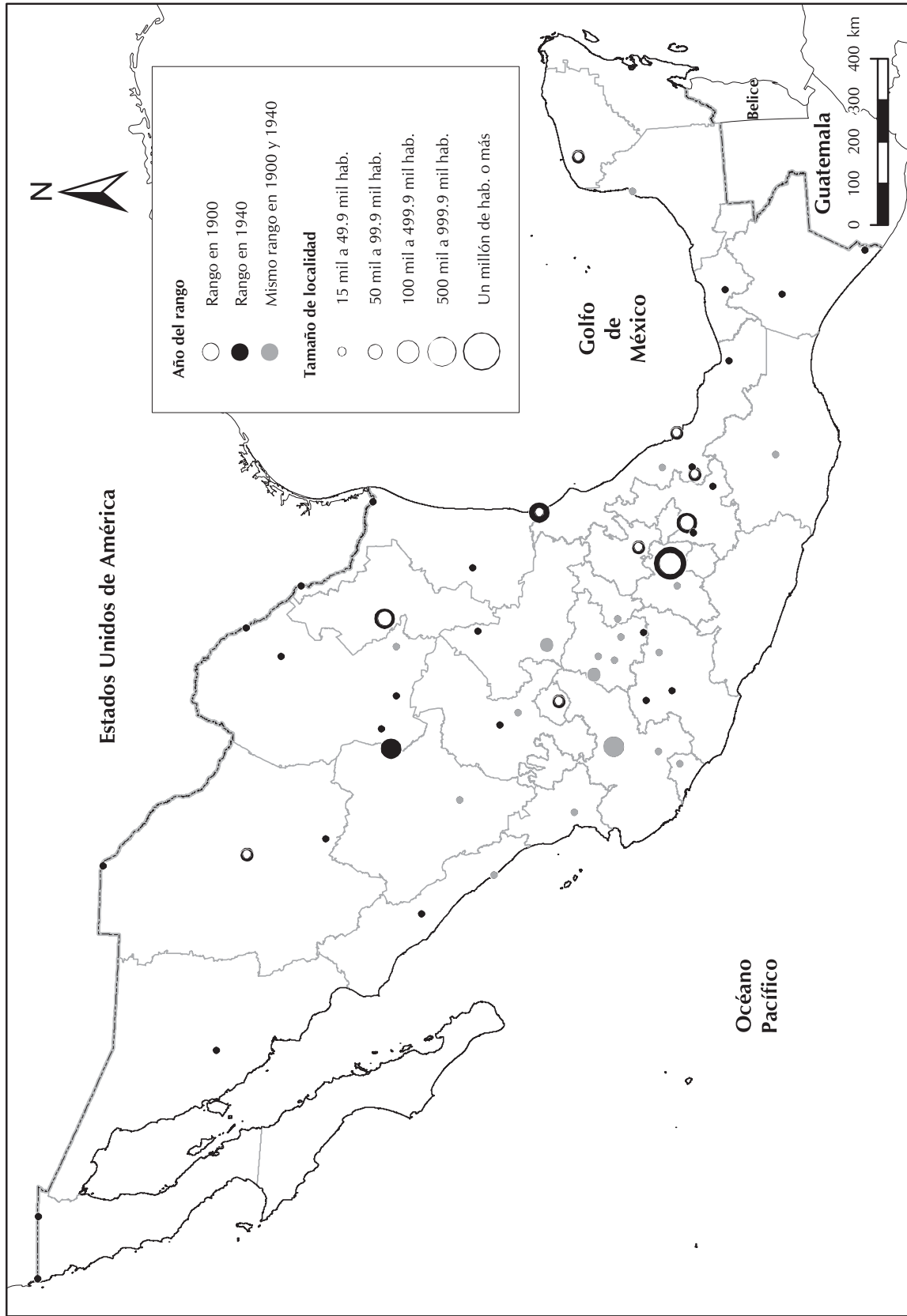
En el ámbito no urbano, las localidades mixtas experimentaron tasas de crecimiento menores a las de la población total, de 2.5% anual, en promedio, y pasaron de 3.1 a 8.3 millones de habitantes, lo que redujo su participación demográfica, de 15.5 a 12.5%. Por su parte, la migración masiva de las áreas rurales determinó un crecimiento plano y sumamente bajo de su población, a ritmos de 1.4%

**Cuadro 2. México: Tasa de crecimiento medio anual de la población por tamaño de localidad y diferencia de crecimiento urbano-no urbano, 1900-2005**

Tamaño de localidad	1900 a	1910 a	1921 a	1930 a	1940 a	1950 a	1960 a
	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
Tasa de crecimiento (por ciento)							
Población total	1.1	-0.5	1.7	1.8	2.7	3.1	3.4
Población urbana: 15 000 habitantes o más	2.3	1.5	3.9	3.2	6.1	5.9	5.6
Población no urbana: 1 a 14 999 habitantes	0.9	-0.8	1.3	1.4	1.6	1.8	2.0
Población mixta: 2 500 a 14 999 habitantes	0.4	-0.8	1.4	1.5	2.5	3.0	3.4
Población rural: 1 a 2 499 habitantes	1.1	-0.8	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5
Diferencia de crecimiento urbano-no urbano (puntos porcentuales)	1.4	2.3	2.5	1.7	4.5	4.1	3.6
Tamaño de localidad	1970 a	1980 a	1990 a	2000 a	Etapa	Etapa	Etapa
	1980	1990	2000	2005	1900-1940	1940-1980	1980-2005
Tasa de crecimiento (por ciento)							
Población total	3.2	2.0	1.9	1.0	0.9	3.1	1.7
Población urbana: 15 000 o más hab.	5.1	3.1	2.4	1.6	2.6	5.7	2.5
Población no urbana: 1 a 14 999 hab.	1.3	0.6	1.0	0.0	0.6	1.7	0.6
Población mixta: 2 500 a 14 999 hab.	1.2	1.3	1.7	0.7	0.5	2.5	1.3
Población rural: 1 a 2 499 hab.	1.3	0.4	0.6	-0.3	0.7	1.4	0.3
Diferencia de crecimiento urbano-no urbano (puntos porcentuales)	3.9	2.5	1.5	1.5	2.0	4.0	1.9

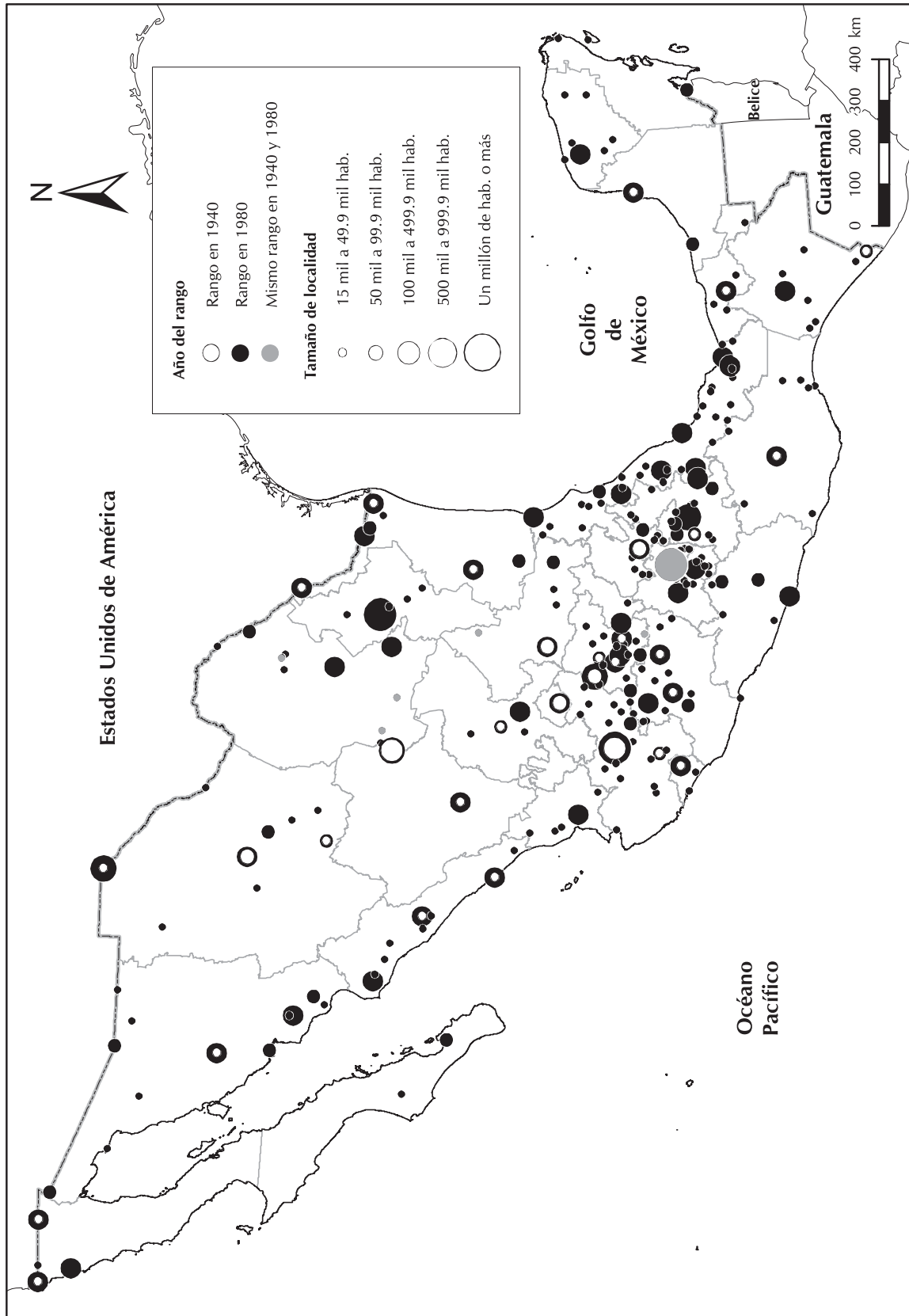
Fuente: Cálculos del CONAPO con base en los datos del Cuadro 1.

Mapa 1. Localidades de 15 habitantes o más en 1900 y 1940



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en Luis Umikel, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1978.

Mapa 2. Localidades de 15 mil habitantes o más en 1940 y 1980



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1978; y X Censo General de Población y Vivienda 1980.

anual, menor a la mitad del observado para todo el país, la cual aumentó de 12.7 a 22.3 millones de habitantes, menos del doble, lo que redujo drásticamente su peso de 64.5 a 33.3% del total (véase cuadros 1 y 2).

En consecuencia, la urbanización de México adquirió su máxima velocidad. En los años cuarenta, la diferencia de crecimiento urbano-no urbano alcanzó su máximo histórico de 4.5 puntos porcentuales. Esta brecha tendió a reducirse en las décadas siguientes, de 4.1 puntos en 1950-1960 a 3.6 en 1960-1970 y a 3.9 en 1970-1980; no obstante, su nivel fue sumamente elevado, en comparación con los de las etapas anterior y posterior.

De este modo, el alto crecimiento natural de la población y la migración sistemática y masiva de personas de las áreas rurales a las urbanas, características de esta época, se tradujeron en una multiplicación extraordinaria de la presencia de ciudades en el territorio nacional y en un aumento espectacular de su tamaño, especialmente de las tres principales ciudades, las cuales, lejos de disminuir su importancia frente al creciente número de zonas urbanas, conservaron inalterada su hegemonía en un contexto demográfico y urbano de escala mayor.

Este patrón de urbanización preeminente comenzó a atenuarse en la época reciente, como resultado de la disminución del poder de atracción de las tres ciudades más grandes frente a la creciente importancia de otras urbes como destinos de la migración.

### Urbanización moderada y diversificación (1980-2005)

En esta etapa, la población total del país disminuyó notablemente su ritmo de crecimiento, cuyo promedio anual pasó del orden de 2.0% en los últimos 20 años del siglo pasado a 1.0% en el primer quinquenio del siglo XXI, y su monto aumentó de 66.8 a 103.3 millones de habitantes.

Esta reducción del crecimiento demográfico también abarcó a las localidades urbanas, cuya tasa de cambio promedio anual a lo largo de todo el periodo fue de 2.5%, menos de la mitad de la observada en la etapa anterior (véase cuadro 2). De este modo, la población urbana ascendió de 36.2 a 67.4 millones de habitantes, e incrementó su participación en la población total de 54.2 a 65.3%, con lo que México reforzó su perfil urbano, aunque a una velocidad menor (véase cuadro 1).

Si bien esta tendencia se debió principalmente a la disminución del crecimiento natural de la población, también se explica por la reducción significativa de la migración rural-urbana, especialmente la que se dirigió a las tres principales ciudades, mientras que otras ciudades importantes de menor tamaño se consolidaron como destinos alternativos de la migración.

En estos veinticinco años, el número de zonas urbanas aumentó de 243 a 382 (véase mapa 3). La mayor parte de este incremento correspondió a ciudades menores de 100 mil habitantes, cuyo número pasó de 191 a 299, sin embargo, la participación conjunta de éstas en la población urbana disminuyó, de 17.1 a 15.2%, como resultado de un crecimiento demográfico menor al del promedio urbano.

Por su parte, el número de ciudades de 100 mil habitantes o más aumentó de 52 a 83 y su peso demográfico en el total urbano pasó de 82.9 a 84.8%; con cambios notables en el crecimiento, tamaño y distribución de la población entre las principales ciudades del país.

El más trascendental, por mucho, fue la reducción del ritmo de crecimiento de la población de la ciudad de México, cuya tasa en la etapa anterior fue sumamente alta y similar a la de promedio urbano, a diferencia de la etapa reciente, en la que descendió radicalmente para ubicarse en 1.2%, menos de la mitad del promedio urbano correspondiente. Con ello, su volumen pasó de 13.3 a 18.1 millones de habitantes y su participación en el conjunto urbano se redujo casi 10 puntos porcentuales, de 36.6 a 26.8%, es decir, más de la cuarta parte.

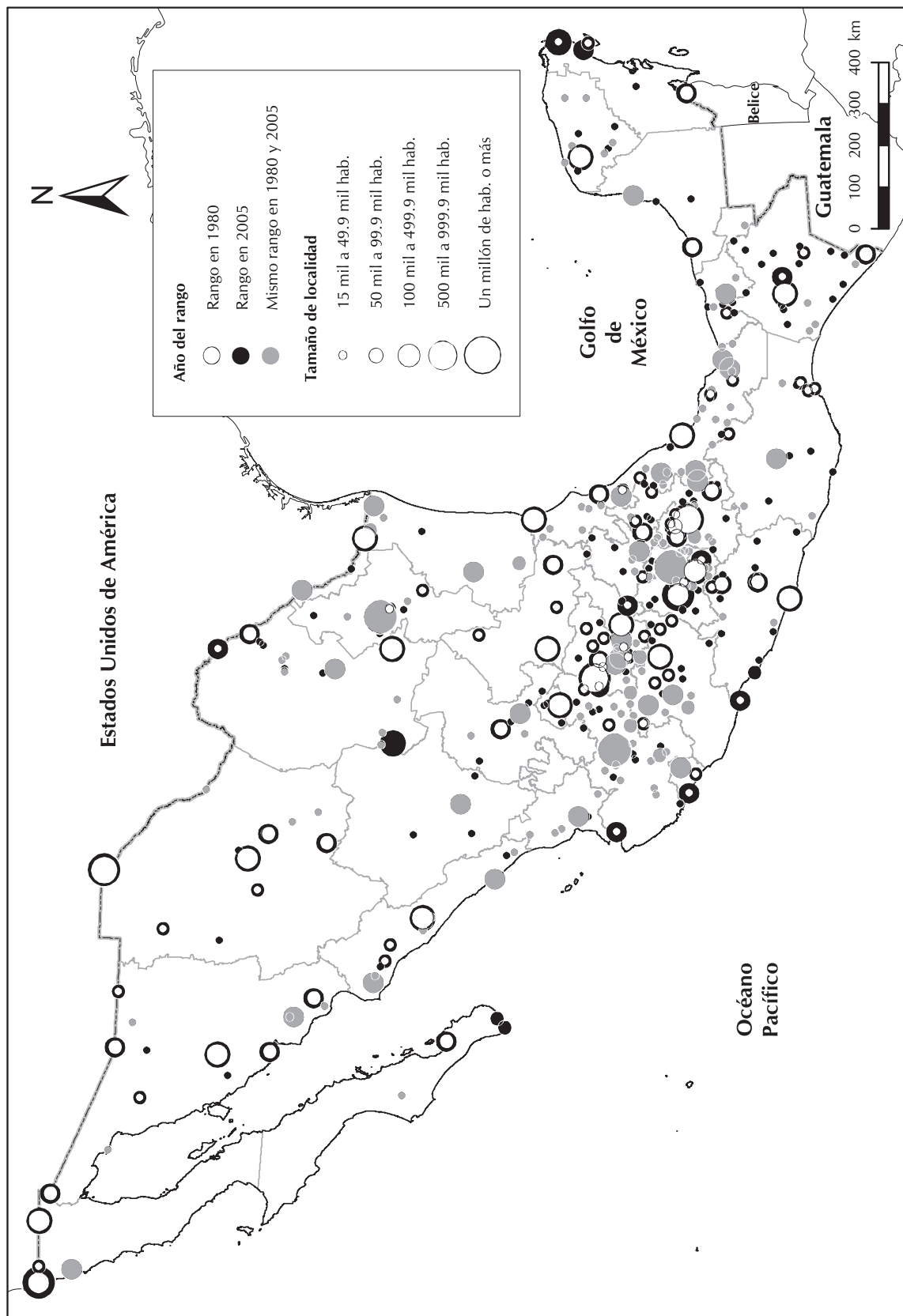
Las ciudades de Guadalajara y Monterrey, por su lado, experimentaron crecimientos promedio de 2.4 y 2.5% anual, respectivamente, similares al promedio urbano, y ambas rebasaron los 3.5 millones de habitantes. La primera aumentó de 2.2 a 3.9 millones y la segunda de 1.9 a 3.6 millones, no obstante, su participación conjunta en el total urbano se redujo marginalmente, de 11.3 a 11.1%.

De esta forma, la fuerte disminución del poder de atracción de la ciudad de México y, en menor medida, de las ciudades de Guadalajara y Monterrey, determinó que el peso relativo de las tres grandes metrópolis en la población urbana descendiera de 47.9% en 1980 a 41.6% en 1990 y a 37.9% en 2005. Observándose una reducción todavía mayor de su participación en el incremento demográfico urbano, que en el periodo anterior fue de 47.6%, hasta descender a 26.2% en la etapa reciente.

En contraparte, las siguientes cinco ciudades en la jerarquía urbana, Puebla, Tijuana, Juárez, León y Toluca, experimentaron ritmos de crecimiento mayores a la media urbana, entre 2.8 y 4.9% anual, con lo que ascendieron al rango de más de un millón de habitantes e incrementaron su participación en la población urbana de 8.1 a 10.3%, al mismo tiempo que contribuyeron con una proporción todavía mayor del incremento urbano (12.9%), superior a las ciudades de Guadalajara y Monterrey.

Asimismo, 17 ciudades se incorporaron al rango de 500 mil a menos de un millón de habitantes, en el que permaneció situada la ciudad de Torreón. En este rango, sólo Torreón y Tampico, registraron tasas de crecimiento promedio por debajo de la media urbana, mientras que

Mapas 3. Localidades de 15 mil habitantes o más en 1980 y 2005



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en el X Censo General de Población y Vivienda 1980, y el Censo de Población y Vivienda 2005.

el resto de ciudades observó crecimientos promedio por arriba de este nivel, especialmente nueve ciudades con tasas de crecimiento mayores a 3.0% anual: San Luis Potosí (3.2%), Querétaro (4.1%), Cuernavaca (4.2%), Aguascalientes (3.5%), Saltillo (3.4%), Hermosillo (3.1%), Cancún (11.7%), Tuxtla Gutiérrez (5.4%) y Reynosa (3.9%). De esta forma, el conjunto de las 18 ciudades que en 2005 se ubicaban en el rango de 500 mil a menos de un millón de habitantes incrementó su participación en la población urbana de 15.3 a 18.4%, y contribuyó con más de la quinta parte (21.9%) del incremento demográfico urbano del periodo 1980-2005, proporción ligeramente mayor a la que aportaron las dos principales ciudades del país.

En esta etapa, el grueso de las ciudades de 100 mil a menos de 500 mil habitantes también experimentó ritmos de crecimiento mayores a la media urbana. De hecho, 36 de las 57 ciudades que en 2005 se ubicaban en este rango registraron tasas promedio superiores a este nivel, e incluso, 22 de estas ciudades registraron un crecimiento mayor a 3.0% anual.<sup>2</sup> Así, el conjunto de las 57 ciudades de este rango aumentó su participación en el total urbano de 16.7 a 18.2% y aportó una quinta parte del incremento urbano del periodo 1980-2005.

A diferencia de las ciudades de 100 mil habitantes o más, la mayor parte de las ciudades que en 2005 tenían menos de cien mil personas experimentó tasas de crecimiento menores al promedio urbano. Sin embargo, como resultado de la incorporación de 140 localidades de este tamaño al conjunto de las ciudades del país, la participación conjunta de las 299 ciudades de este rango en la población urbana aumentó de 11.9 a 15.2% y contribuyó con 19.1% del incremento demográfico urbano del periodo, proporción ligeramente menor a la que aportó el conjunto de las 57 ciudades del estrato anterior.

En esta etapa, las poblaciones mixta y rural crecieron a tasas promedio de 1.3 y 0.3% anual, respectivamente, inferiores al crecimiento de la población total (1.7%) y sustancialmente menores a la media urbana (2.5%) (véase cuadro 2). La población mixta aumentó de 8.3 a 11.6 millones de habitantes, menos de la mitad, lo que redujo ligeramente su participación en la población total de 12.5 a 11.2%, en tanto que la población rural ascendió de 22.3 millones en 1980 a 24.6 millones en 2000, para descender a 24.3 millones en 2005, lo que redujo casi un tercio su peso en la población total, de 33.3 a 23.5% (véase cuadro 1).

<sup>2</sup> Oaxaca, Matamoros, Villahermosa, Celaya, Pachuca, Ensenada, Tehuacán, Puerto Vallarta, Tapachula, Nogales, Cuautla, Tlaxcala, Chilpancingo, Ciudad del Carmen, Piedras Negras, San Cristóbal de las Casas, Chetumal, San Juan del Río, Lázaro Cárdenas, Ciudad Acuña, Manzanillo y Playa del Carmen.

Como resultado, la diferencia entre el crecimiento de la población urbana y no urbana se redujo de 2.5 puntos porcentuales en 1980-1990, a 1.5 puntos en 1990-2000 y 2000-2005, es decir, a niveles similares a los de la primera etapa, de urbanización relativamente lenta, pero en un contexto demográfico predominantemente urbano y de dimensión mayor, en el que las ciudades de más de un millón de habitantes alternativas a las tres principales metrópolis, y las ciudades intermedias, entre cien mil y menos de un millón de habitantes, se han convertido en los centros urbanos más dinámicos al interior del país.

En resumen, la reducción del crecimiento demográfico de las tres ciudades más grandes, aunado a los mayores ritmos de crecimiento del resto de ciudades con más de un millón de habitantes y de la mayoría de las ciudades intermedias, ha contribuido a atenuar la concentración de la población urbana en las tres ciudades más pobladas y a diversificar su distribución en el territorio nacional, iniciando el tránsito del patrón de urbanización de tipo preeminente, hacia otro de ampliación de la concentración urbana en un mayor número de ciudades grandes, cuyo número seguirá aumentando significativamente durante las primeras décadas del nuevo siglo.

## Evolución de la concentración urbana

Como se ha visto, la elevada concentración de la población urbana en las principales metrópolis, particularmente en la ciudad de México, ha sido uno de los principales rasgos del proceso de urbanización.

Para analizar la distribución de población entre ciudades se han empleado diferentes medidas de concentración, entre las que se encuentran el índice de Gini, el índice de la regla rango-tamaño y el índice de primacía.

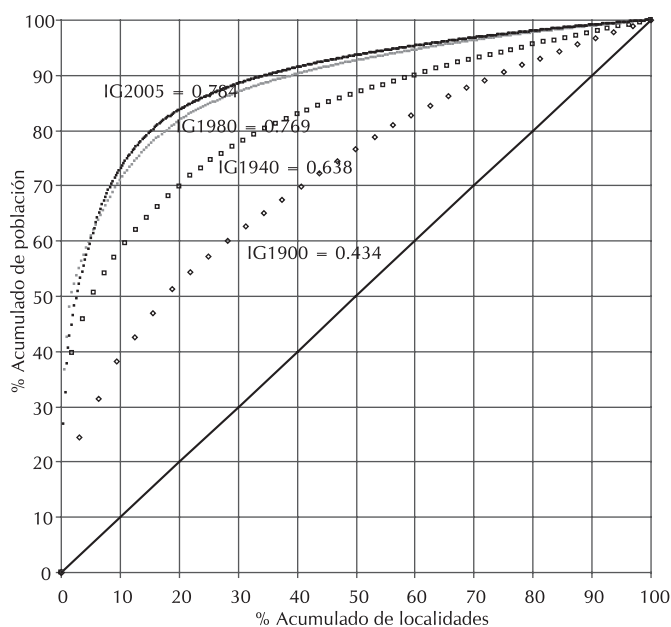
El primero da cuenta de las diferencias en el tamaño de la población de las ciudades de un país o región, respecto a una distribución hipotética en la que todas las ciudades tienen el mismo número de habitantes. Cuando esto último se cumple el índice de Gini adquiere su valor mínimo, cero; mientras que en el extremo contrario, toma su valor máximo, uno, cuando toda la población urbana se concentra en una sola ciudad.

Esta diferencia puede expresarse gráficamente acumulando el porcentaje de población urbana que reside en las ciudades, ordenadas previamente en función de su tamaño, de forma tal que el índice de Gini mide el área que separa a la diagonal perteneciente a la distribución equitativa respecto de la curva correspondiente a la distribución observada (véase gráfica 1).

Para México, los valores del índice de Gini muestran un aumento sistemático de la concentración de la pobla-



**Gráfica 1. Porcentajes acumulados de localidades y población urbana, e índice de Gini, 1900-2005**



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en Luis Unikel, El desarrollo urbano de México, El Colegio de México, México, 1978; X Censo General de Población y Vivienda 1980, y II Censo de Población y Vivienda 2005.

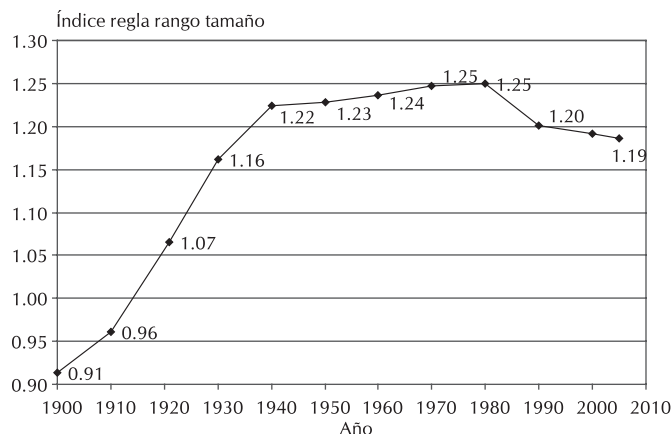
ción urbana durante la mayor parte del siglo xx, cuando pasó de 0.43 en 1900 a 0.64 en 1940 y a 0.77 en 1980. Sin embargo, para 2005 éste apenas se incrementó a 0.78; año en el que se observa una disminución importante del porcentaje de población acumulado en las ciudades más grandes, ubicadas al inicio de la gráfica, aunado a un aumento de la participación de las siguientes ciudades en la jerarquía urbana respecto del patrón de distribución observado en 1980.

El tránsito del patrón de concentración urbana de tipo preeminente a otro de diversificación de la concentración se aprecia más nítidamente al comparar las distribuciones observadas con la correspondiente a la regla rango-tamaño.

Esta regla, a diferencia del patrón de equidad total que plantea el índice de Gini, supone una distribución de Pareto, según la cual la población de la ciudad más grande es igual al doble de la segunda, el triple de la tercera, el cuádruple de la cuarta y  $n$  veces la de rango  $n$ . Si esta condición se cumple, el índice de la regla rango-tamaño toma el valor de uno, mientras que aumenta cuando el tamaño de las ciudades que siguen a la más grande es menor al esperado y disminuye cuando la concentración en la ciudad principal resulta menor.

Al igual que el índice de Gini, los valores del índice de la regla rango-tamaño reflejan el aumento continuo de los niveles de concentración urbana durante la mayor parte

**Gráfica 2. Índice de la regla rango-tamaño, 1900-2005**



Fuente: Elaborado por el CONAPO. De 1900 a 1970 con base en Luis Unikel, El desarrollo urbano de México, México, 1978. De 1980 a 2005 con base en X, XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, y II Censo de Población y Vivienda.

del siglo pasado, con valores menores a uno en 1900 y 1910, que corresponden a los de menor primacía de la ciudad de México, y valores mayores a uno desde 1921, que dan cuenta de la creciente concentración. Primero en la ciudad de México, hasta 1940, cuando se registran los mayores incrementos del índice, y posteriormente en las tres principales ciudades, hasta 1980, cuando la concentración continúa en ascenso aunque a una velocidad menor (véase gráfica 2).

Sin embargo, a partir de 1980 se observa por primera vez una reducción del índice de la regla rango-tamaño, resultado de la disminución de la primacía de las tres principales ciudades, especialmente de la ciudad de México, la cual continúa hasta la actualidad.

La diversificación de la población urbana en el periodo reciente se muestra más claramente al comparar la diferencia entre el rango que deberían tener las ciudades si su población fuera la que prevé la regla rango-tamaño y el rango que toman éstas de acuerdo con la misma regla, pero en función del tamaño real de su población.<sup>3</sup>

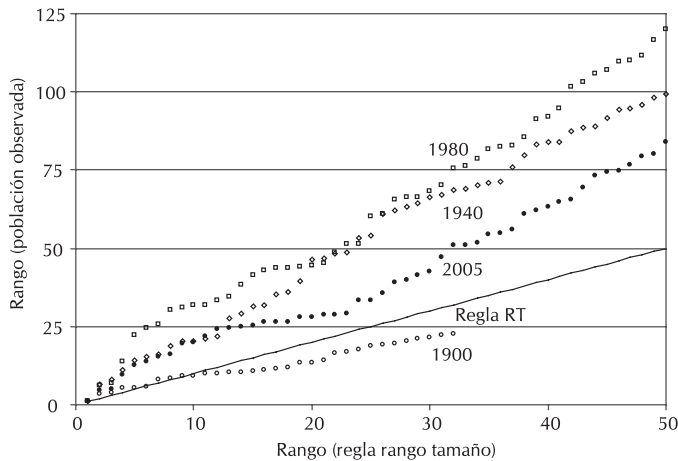
La gráfica 3 muestra esta diferencia para las 32 ciudades de 1900 y las primeras 50 ciudades de 1940, 1980 y 2005, en la que se advierte para 1900 una distribución muy parecida a la de la regla, en la que la mayoría de las ciudades tenían una población incluso mayor a la del patrón sugerido. Esta situación cambió radicalmente para 1940, cuando la población de las ciudades resultó ser excesivamente menor a la que supone la regla. La

<sup>3</sup> Dado el enorme tamaño de la ciudad de México, la población que deberían tener las demás ciudades de acuerdo con la regla rango-tamaño debería ser mucho mayor a la que históricamente han registrado.



desproporción en el tamaño de las ciudades se tornó todavía más aguda en 1980, cuando la diferencia llegó a su nivel más elevado, para después disminuir sustancialmente en 2005, incluso por abajo de la distribución observada en 1940, lo que da cuenta de la reversión de la polarización urbana.

**Gráfica 3. Diferencia entre la regla rango tamaño y la población de las principales ciudades, 1900-2005**



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1978; X Censo General de Población y Vivienda 1980, y II Censo de Población y Vivienda 2005.

## Bibliografía

- Davies, Kingsley (1961), "Foreword: Urban Research and its Significance", en Jack P. Gibbs (ed.), *Urban Research Methods*. Princeton, NJ, Van Nostrand.
- Goldstein, Sidney y David F. Sly (1975), *The Measurement of Urbanization and Projection of Urban Population*, Dolhain, Ordina Editions.
- Graizbord, Boris y Héctor Salazar (1987), "Expansión física de la ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal, El Colegio de México.
- Reissman, Leonard (1970), *El proceso urbano*, Barcelona, Gustavo Gili, Colección Científica Urbanística.
- Unikel, Luis (1974), "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", en *Ensayos sobre el Desarrollo Urbano*, México, Secretaría de Educación Pública, Colección SepSetentas núm. 143.
- Unikel, Luis (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Wirth, Louis (1938), "El urbanismo como modo de vida", en *Antología de sociología urbana*, México, UNAM, 1988.



# El papel de las ciudades en el desarrollo regional

*Ligia González García de Alba*

## Resumen

La urbanización es una de las preocupaciones de las sociedades del siglo XXI. Las ciudades y las regiones son sede y motor del desarrollo, lo que sucede en ellas se refleja en el ritmo y la calidad del avance del país. Entre 1974 y 2009 se ha atendido en México el tema de la urbanización y el desarrollo regional con diversas intensidades. La transición ha tenido matices que se reflejan en la propia evolución del Estado mexicano, integrado por población, territorio y leyes. Durante el período se advirtió la relevancia del papel de la distribución de la población y de las actividades en el territorio para el desarrollo; se creó y reforzó un conjunto de instituciones, leyes, reglamentos y otros instrumentos para robustecer el papel de las ciudades y promover el desarrollo regional; se trabajó con un enorme ímpetu en el fortalecimiento del Estado para atender el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial; y en relativamente corto tiempo, se transformaron las instituciones. A 35 años de la institucionalización de la política de población, México todavía enfrenta retos vitales para el desarrollo nacional y, en consecuencia, para el Estado.<sup>1</sup>

## Introducción

En el año 2009 se celebra el xxxv aniversario de la política de población en México, en estos años han sucedido numerosas transformaciones en materia de organización territorial, legislación e institucionalización. El desarrollo del Estado mexicano, que se integra por su población, el territorio, su gobierno y sus leyes, se sustenta en gran medida en la solidez del impulso de sus regiones y de sus ciudades, en la capacidad de acción de sus instituciones y en su destreza para lograr un desarrollo concurrente

de economía, sociedad, entorno natural e instituciones en el territorio.

Es difícil comprender el desarrollo de México sin mirar a sus ciudades. Éstas concentran la toma de las decisiones que conducen al país, la generación del conocimiento e innovación y la oportunidad de difundir la cultura; son los centros de producción y consumo por excelencia, así como los mayores generadores de empleo; son los nodos que estructuran las regiones y la columna vertebral del país. En este período, el país ha transitado por manifestaciones de ocupación del territorio caracterizadas por una enorme concentración urbana y una atomización rural, macrocefalia, expansión urbana y dispersión en el campo, incremento del número y tamaño de zonas metropolitanas, reducción del ritmo de crecimiento de las grandes ciudades, crecimiento de ciudades medias, fortalecimiento del sistema de ciudades y de sus sistemas regionales, así como la evolución de una de las mayores regiones megalopolitanas del mundo.

La política de población enfatiza dos temas centrales: el crecimiento de la población y su distribución en el territorio nacional. En relación con el segundo, durante los últimos 35 años se ha atendido en México el desarrollo urbano y regional con diversas intensidades. La evolución ha estado cargada de matices. La creación y el refuerzo de instituciones, leyes, reglamentos e instrumentos para atender el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial predominan en este período que cierra con retos vitales para el desarrollo nacional y, en consecuencia, para el fortalecimiento y la evolución del Estado mexicano.

## El México urbano despegando en forma acelerada

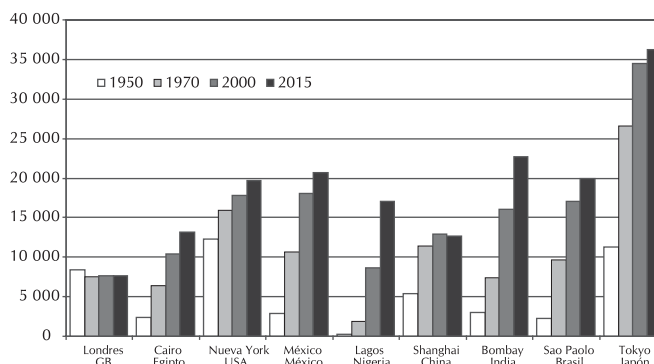
México llegó a los años setenta en un proceso de rápido crecimiento urbano iniciado en la posguerra. La política de fortalecimiento del mercado interno favoreció la industrialización. Las fábricas se ubicaron preferentemente en los lugares mejor comunicados, con mayor acceso al

<sup>1</sup> Con la colaboración de José Manuel Zevallos Ré y Carlos Anzaldo Gómez.

mercado, a la mano de obra y al poder político, las ciudades. Gracias a la oferta de empleo que representaban la industria y el comercio, sumada a las fórmulas de exención fiscal para la industria, las ciudades se convirtieron en los destinos preferentes de quienes buscaban empleo y educación (CONAPO 1994:51-58).

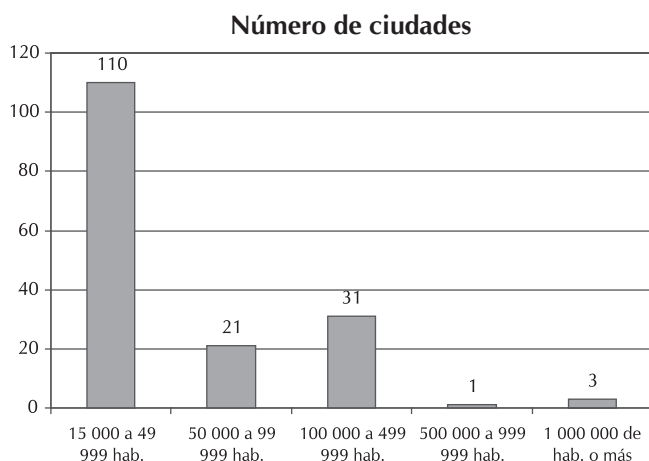
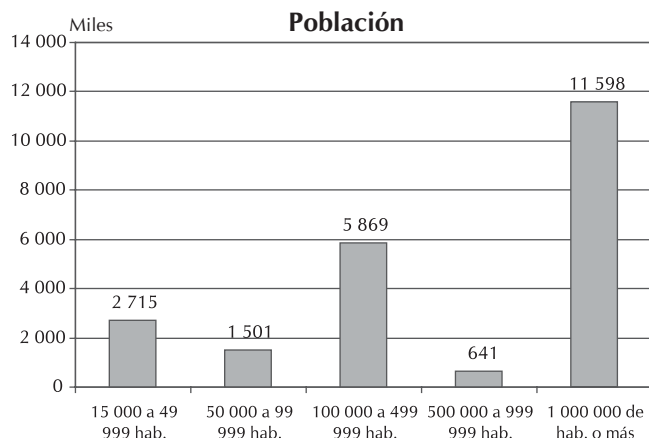
La población llegaba desde el campo y de localidades menores para quedarse; las ciudades principales como la capital, Guadalajara y Monterrey crecían a gran velocidad. El destino principal había sido la ciudad de México y continuaba siéndolo. Operaba un proceso, detonado en los años previos, de *bola de nieve* que en los setenta se expresaba en elevados ritmos de crecimiento de las ciudades mexicanas. Los flujos migratorios interestatales registrados entre los años 1965 y 1970 mostraban una extraordinaria tendencia hacia la concentración en esas tres ciudades principales, que también experimentaban altas tasas de natalidad.

**Población de las principales ciudades del mundo, 1950-2015**



Fuente: SEDESOL, Unidad de Desarrollo Regional, con base en datos de ONU, "World urbanization prospects: the 2003 Revision."

**México: distribución de la población urbana y número de ciudades por tamaño de localidad, 1970**



Fuente: SEDESOL, Unidad de Desarrollo Regional 2009, con base en datos del CONAPO, 2009.

Las condiciones de vida también fueron significativamente diferentes entre el campo y la ciudad. Mientras que el primero se mantenía con relativamente pocos cambios, cada vez más población cambiaba al modo de vida urbano y se dedicaba en forma creciente al sector secundario de la economía. En 1970, 45.5% de los mexicanos vivía en 166 ciudades,<sup>2</sup> mientras que 40% residía en más de 94 200 localidades con menos de 2 500 habitantes. La población urbana casi se había duplicado con respecto a la de 1960 y el discurso de la época destacaba el fenómeno de concentración y dispersión. Esta última ha sido una prioridad permanente en materia de desarrollo para el país por la dificultad que representa proveer a esos pequeños asentamientos de infraestructura, alimentos, educación y salud. Las entidades federativas que realizaron la mayor aportación al producto interno bruto fueron el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y el Estado de México (González y Monterrubio, 1993:168-169). Por su parte, el apoyo a la agricultura y la ganadería comerciales propició un mayor desarrollo en el noroeste, mientras que el sureste mantuvo la agricultura de subsistencia.

El proceso de urbanización no era exclusivo de México, se trataba de un fenómeno mundial en el que la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) ya compartía titulares con las mayores aglomeraciones del planeta; con 8.7 millones de habitantes, ocupaba el tercer lugar entre las ciudades más grandes del mundo y se preveía que, de continuar la tendencia observada hasta entonces, llegaría a encabezar la lista en los años noventa.

<sup>2</sup> Localidades con más de 15 mil habitantes.

## La influencia del entorno mundial

En un contexto mundial de urbanización acelerada, la Organización de las Naciones Unidas declaró prioritario el tema de los asentamientos humanos en 1971 y en la Primera Conferencia Mundial del Medio Ambiente se declaró que la urbanización extensiva era parte substancial del impacto en el medio y se propuso la creación de una agencia para los asentamientos humanos. Unos años después, en 1976, se organizó un encuentro de naciones para intercambiar opiniones en la materia y alternativas comunes de solución. En la Primera Conferencia de los Asentamientos Humanos (Hábitat) se emitió la Declaración de Vancouver, que contenía guías de acción y 64 recomendaciones para la acción nacional organizadas en seis ejes: políticas y estrategias nacionales para los asentamientos, planeación, infraestructura y servicios, tierra, participación pública, e instituciones y administración. Esto llevó a replantear la normatividad urbana en el mundo.<sup>3</sup>

México compartió la preocupación y actuó de forma intensa en diversos ámbitos, particularmente en la generación del conocimiento, en la estructuración de un marco legal y en la formación de instituciones.

Diversas instituciones académicas dirigieron esfuerzos hacia la comprensión de los procesos asociados a la urbanización. Destacaron dos, sin ser las únicas. Además de los estudios de postgrado que ofrecía El Colegio de México, en su Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, se realizó una investigación de varios años, coordinada por Luis Unikel, en la que, a partir del análisis sistemático de las características sociales, económicas y territoriales de los asentamientos humanos en México, se estableció como población urbana la que residía en localidades mayores de quince mil habitantes,<sup>4</sup> que ha sido referente permanente de la acción en el tema de los asentamientos humanos. Por otro lado, en 1975 se abrió la Licenciatura en Diseño de los Asentamientos Humanos en la Universidad Autónoma Metropolitana que inició la formación de planificadores urbanos en el país.

En materia legislativa, en México se experimentó un fuerte movimiento que se expresó en modificaciones a la Constitución Política, y la publicación de las leyes de Po-

blación, de los Asentamientos Humanos y de Planeación, en la que se estableció la figura de regiones especiales, así como en la operación de las comisiones de asentamientos humanos en ambas cámaras del congreso federal y en los congresos locales.

En 1974 se promulgó la Ley General de Población (LGP)<sup>5</sup> con la Secretaría de Gobernación como garante. Esta ley dio lugar a la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), órgano colegiado del gobierno federal, como responsable de la planeación demográfica del país, cuyo objeto es incluir a la población en los programas públicos de desarrollo económico y social. El Reglamento de la ley estableció que el Consejo identificaría y determinaría las prioridades de política nacional relacionadas, entre otras, con la distribución territorial de la población. El Reglamento instituyó que los programas dictarían las medidas necesarias para lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, con el fin de aprovechar en forma óptima los recursos naturales del país, procurar su preservación y mejorar las condiciones de vida de la población. Para ello, el Consejo promovería la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades, así como los programas en materia de desarrollo regional y urbano, ecología y conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.<sup>6</sup>

En 1976, el gobierno federal llevó a cabo el primer acto de institucionalización del marco normativo en materia urbana y territorial mediante reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Con el artículo 27, sustento normativo de las actividades de planeación, se otorgó a la nación el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para conservarlos y propiciar la distribución equitativa de la riqueza pública, desarrollar equilibradamente al país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, también se otorgaron atribuciones para imponer modalidades a la propiedad en función del interés público. Desde entonces, el Estado mexicano ha tenido la facultad de ordenar los asentamientos humanos y de administrar la ocupación y aprovechamiento del territorio nacional. El artículo 73 facultó al poder legislativo para legislar sobre la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos y cumplir con lo previsto en el artículo 27. El artículo 115 fortaleció las atribuciones de los municipios en materia de planificación y ordenamiento territorial, además de estipular las atribuciones y

<sup>3</sup> Posteriormente, en la Segunda Conferencia de los Asentamientos Humanos, en Estambul, se adoptó la Agenda Hábitat y se emitió la Declaración de Estambul que incorpora los temas de sustentabilidad y la preocupación por la pobreza urbana.

<sup>4</sup> Unikel (1976) clasificó en esa época como localidades: rurales las que tenían hasta 4 999 habitantes: mixtas rurales las que tenían entre 5 000 y 9 999 habitantes y mixtas urbanas las que tenían entre 10 000 y 15 000 habitantes.

<sup>5</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974, última reforma el 17 de abril del 2009.

<sup>6</sup> Artículos 31 al 33 de la Sección V sobre Distribución de la Población.

competencias entre ámbitos de gobierno y de señalar la facultad de los municipios para administrar su hacienda y hacerse cargo de los asuntos fiscales no reservados a la federación.

A raíz de estas modificaciones constitucionales se publicó, también en 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) para establecer la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno en el adecuado uso y aprovechamiento del territorio nacional a través de ordenar el desarrollo de los asentamientos humanos, regulando todos los aspectos relativos a su fundación, planeación, desarrollo, estructuración físico territorial, administración y participación social.<sup>7</sup> La LGAH definió la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en los centros de población como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en tanto política sectorial sujeta a las previsiones indicadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Previó la necesidad de establecer una estrategia general para el ordenamiento territorial y orientar sustentablemente el desarrollo de las regiones, para procurar un equilibrio entre asentamientos humanos, disponibilidad de recursos naturales y desarrollo de actividades productivas.

En ese mismo año, en el Congreso se crearon las comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y la de Desarrollo Urbano, de la Cámara de Diputados, y se amplió la materia de trabajo a la regulación de los asentamientos humanos y el ordenamiento del territorio;<sup>8</sup> la primera tuvo vigencia por única ocasión entre 1976 y 1979. En el Senado de la República se estableció una Comisión Ordinaria responsable de abordar los asuntos en materia urbana y territorial.

Se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y dos años después se publicó el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978* (Muñoz, 2009:9) que incluía entre sus estrategias contar con un sistema urbano nacional, como estructura básica de la organización del territorio, conformado por subsistemas integrados a partir de ciudades con servicios regionales que apoyarían el desarrollo de sus áreas de influencia, en las que habría poblaciones de diversos tamaños, hasta los asentamientos rurales dispersos.<sup>9</sup> Las ciudades serían la

unidad fundamental para impulsar políticas de distribución de población y ordenación del territorio. Este plan reconocía y enfatizaba la necesidad de trabajar de manera intersectorial para lograr los objetivos.

La planeación regional se impulsó en los años setenta. En 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional,<sup>10</sup> con el objeto de regular los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES), organismos descentralizados creados en 1971, presididos por los gobernadores, que tenían entonces cuatro años de operación, con el propósito de promover y coordinar las acciones de las dependencias federales que actuaban en las entidades federativas, en congruencia con las políticas de desarrollo regional y nacional. Con la publicación de la LGAH se modificaron ambas figuras, la primera se llamó ahora Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

Al instrumentar el Sistema Nacional de Planeación, en 1976, y derivado de la vertiente de coordinación federal con las entidades federativas del Plan Global de Desarrollo (PGD), se acreditó la planeación regional a través de diversos convenios, comités y programas. La Secretaría de la Presidencia de la República, que desde 1958 concentró la planeación y las estrategias de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), se transformó en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y fue responsable de elaborar los planes nacionales de desarrollo. Los convenios únicos de coordinación (CUC) eran los mecanismos para coordinar las estrategias del PGD para impulsar, entre otros, la evolución armónica de las regiones.

Los comités estatales de desarrollo rural se fusionaron con los COPRODES, junto con el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (PIDER), y los CUC se transformaron en los programas estatales de inversión. Unos años después, los COPRODES fueron sustituidos por los comités de planeación para el desarrollo (COPLADES). Sin embargo, las funciones de coordinación no estuvieron a cargo de la SPP, cabeza de sector.

Así iniciaron estos 35 años. Se reconoció la fuerza de la urbanización y de sus efectos, y las instituciones se prepararon para enfrentar el proceso en un ámbito de planeación del desarrollo en el territorio. En este contexto, el desarrollo regional quedó en gran parte subordinado a las políticas de desarrollo urbano y ordenación del territorio.

<sup>7</sup> Ésta se modificó en 1981 para incluir disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; nuevamente se reformó en el 7 de febrero de 1984 con la finalidad de hacerla consistente a las reformas constitucionales hechas al artículo 115. Finalmente en 1993 fue abrogada y el siguiente año se publicó una nueva LGAH que incluyó aspectos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos adecuados para personas con discapacidad.

<sup>8</sup> L Legislatura.

<sup>9</sup> Versión abreviada del PNDU 1978 p. 25.

<sup>10</sup> DOF 28/01/1975.



## La urbanización evolucionó junto con las instituciones y los instrumentos

A partir del despegue intenso para enfrentar la oleada de urbanización, la evolución del crecimiento y la distribución de la población han tenido algunos comportamientos esperados y otros inesperados, como ha sucedido también en el desarrollo institucional.

Entre 1970 y 2005 los residentes de las ciudades crecieron 1.5 veces y prácticamente se duplicó el número de localidades. La población rebasó los 103 millones de habitantes y el número de localidades llegó a 187 758. Como se había esperado, la tendencia del crecimiento se dirigió en forma predominante hacia las ciudades.

Mientras que al inicio del período, la población urbana representaba 45.5% de los mexicanos, para 2005 su participación llegó a significar 71.4% del total nacional.

**Sistema Urbano Nacional: población de las zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades de 15 mil habitantes o más por tamaño de ciudad, 1970-2009**

Rango de habitantes	1970	1980	1990	2000	2005	2009
Población total (miles)	49 050	66 847	81 250	97 483	103 263	107 551
Población (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Sistema urbano nacional</b>						
Número de ciudades	166	226	311	347	358	364
Población (miles)	22 324	35 974	47 957	66 624	73 715	77 806
Población (%)	45.5	53.8	59.0	68.3	71.4	72.3
<b>1 000 000 de habitantes o más</b>						
Número de ciudades	3	4	4	9	9	11
Población (miles)	11 598	19 210	22 134	33 502	36 602	40 761
Población (%)	23.6	28.7	27.2	34.4	35.4	37.9
<b>500 000 a 999 999 habitantes</b>						
Número de ciudades	1	3	9	17	20	18
Población (miles)	641	1 685	5 744	11 335	14 704	13 639
Población (%)	1.3	2.5	7.1	11.6	14.2	12.7
<b>100 000 a 499 999 habitantes</b>						
Número de ciudades	31	42	46	56	60	62
Población (miles)	5 869	9 571	11 992	12 927	13 603	14 548
Población (%)	12.0	14.3	14.8	13.3	13.2	13.5
<b>50 000 a 99 999 habitantes</b>						
Número de ciudades	21	23	37	42	40	42
Población (miles)	1 501	1 593	2 654	3 012	2 793	2 873
Población (%)	3.1	2.4	3.3	3.1	2.7	2.7
<b>15 000 a 49 999 habitantes</b>						
Número de ciudades	110	154	215	223	229	231
Población (miles)	2 715	3 914	5 434	5 849	6 013	5 985
Población (%)	5.5	5.9	6.7	6.0	5.8	5.6
<b>Resto del país (miles)</b>						
	26 727	30 873	33 293	30 859	29 548	29 745
Población (%)	54.5	46.2	41.0	31.7	28.6	27.7

Fuente: De 1970 a 1990, CONAPO, Evolución de las ciudades de México 1900-1990, México, 1994. Para 2000, CONAPO con base en SEDSOL, CONAPO e INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México, 2004. Para 2005, CONAPO con base en SEDSOL, CONAPO e INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005, México, 2007. Para 2009, CONAPO con base en las Proyecciones de la población de México 2005-2050.



Ya en el siglo XXI es franco el predominio de la población urbana en México; seis de cada diez habitantes viven en alguna ciudad.

Las ciudades crecieron en cantidad y en tamaño; mientras que en 1970 había sólo tres ciudades mayores de un millón de habitantes (las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey), para 2005 nueve ciudades rebasaron este rango, las tres mencionadas más Puebla-Tlaxcala, Tijuana, Toluca, León, Ciudad Juárez y La Laguna. Por su parte, la población urbana se triplicó; el período inició con un poco más de 22 millones de residentes en ciudades para alcanzar 73.7 millones de personas.

Tal progresión de cifras daba cuenta de un conjunto de consecuencias relevantes para el funcionamiento del Estado mexicano. El incremento de la población aumenta también los requerimientos de servicios, infraestructura y otros satisfactores, independientemente de la localización de la demanda. Las ciudades, por su centralidad y su capacidad de concentrar la demanda y la oferta de servicios, son apropiadas para el desarrollo, siempre y cuando conserven ciertos parámetros de organización y crecimiento. Es posible invertir recursos de manera más eficiente en lugares de concentración urbana que en escenarios de dispersión extrema. Sin embargo es necesario encontrar el justo medio en función de la tecnología imperante, los patrones culturales y el grado de desarrollo de la sociedad, incluyendo sus instituciones. Este escenario era el paradigma a resolver.

En los años ochenta se hablaba sistemáticamente del fenómeno de macrocefalia y dispersión de los asentamientos humanos. La ZMVM era 5.7 veces más grande que la ZM de Guadalajara que le seguía en tamaño.

El proceso de urbanización se había caracterizado por una preferencia notable de los flujos migratorios con destino hacia el centro del país. Los mayores volúmenes de emigrantes, originados en la mayoría de las entidades de la república mexicana, se dirigían predominantemente hacia el Distrito Federal, seguido de Nuevo León, Baja California y Quintana Roo, lo cual evidenciaba el crecimiento de las zonas metropolitanas del Valle de México y de Monterrey, así como de Guadalajara, Tijuana y Cancún. Sin embargo, entre lo no esperado, en la década de los ochenta se presentó una inflexión en las tendencias observadas de ocupación territorial. El Distrito Federal se convirtió en el principal origen de emigrantes y se multiplicó de forma notable el destino de los movimientos migratorios, aun cuando la información disponible era de migración entre entidades federativas, los datos del crecimiento de las ciudades evidenciaron que los destinos preferentes fueron ciudades de tamaño intermedio (González y Monterrubio, 1993:173).

También se observó una tendencia a la disminución del ritmo de crecimiento de las grandes concentraciones

aun cuando sus tamaños eran significativamente distintos: la ZMVM tenía 15.5 millones de habitantes en 1990, y en las de Guadalajara y Monterrey vivían 3.0 y 2.7 millones, respectivamente. La esperada llegada de la ZMVM al primer lugar de la tabla internacional de posiciones no se presentó gracias a una inflexión en los años ochenta.

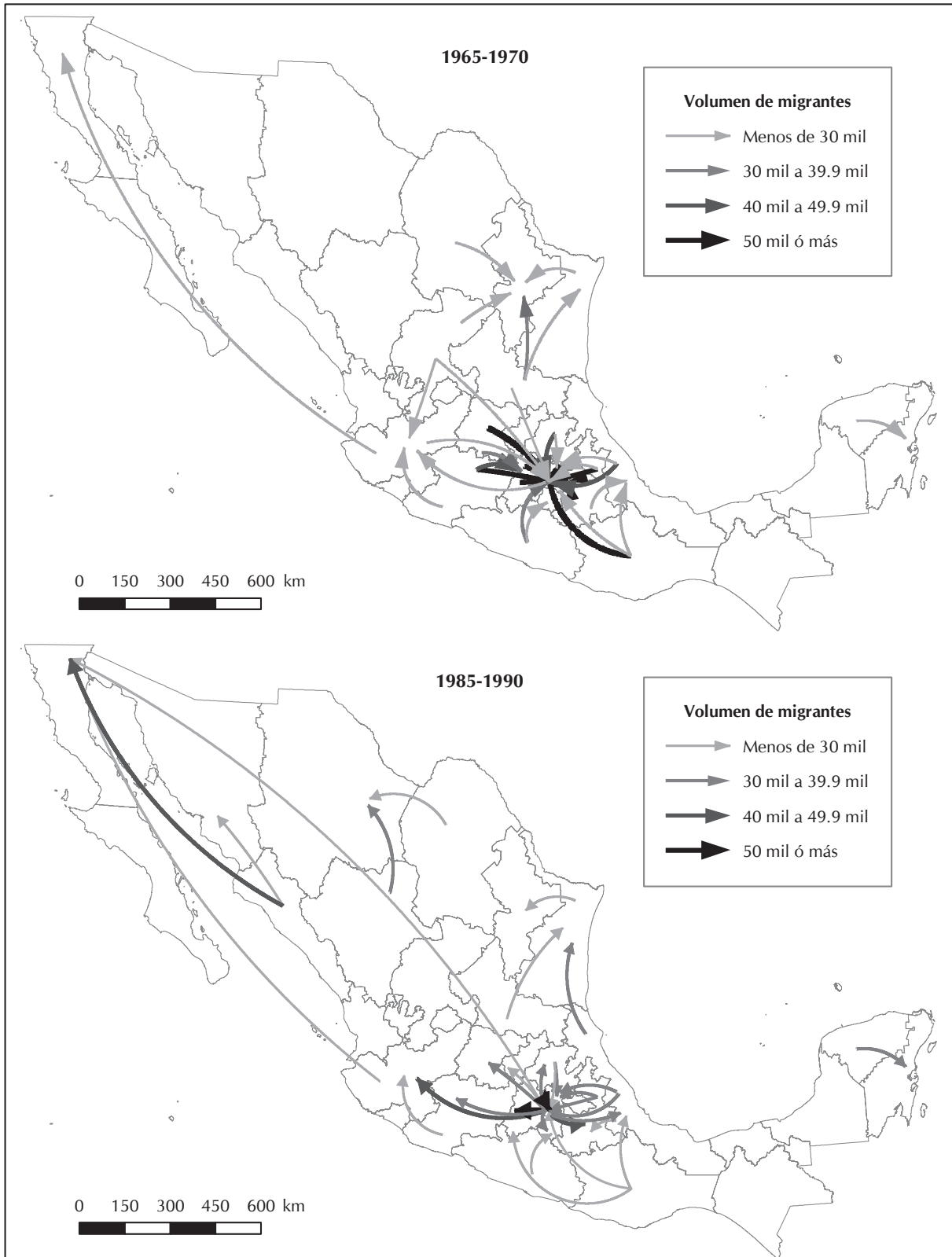
En materia de flujos migratorios, en las décadas posteriores se han identificado movimientos preferentes de población hacia el norte del país, hacia Nuevo León y Quintana Roo, así como una relativa estabilidad en el centro occidente.

En apoyo para la formulación de políticas de distribución de la población, el CONAPO, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, identificó la estructura y el funcionamiento del sistema de ciudades prevaleciente en los años ochenta. A partir de la jerarquía y de la intensidad y dirección de los vínculos funcionales de los 79 principales centros urbanos del país, se delimitaron ocho regiones de organización y grados de integración diversos. La ZMVM se destacó como el único centro de primer rango, seguido por las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla, de rango 2, ocho lugares centrales de rango 3 (Chihuahua, Tijuana, Hermosillo, León, Querétaro, Toluca, Cuernavaca y Veracruz), doce lugares centrales de rango cuatro, 18 de rango 5 y 37 de rango 6 (CONAPO, 1991:23-29).

El sistema de ciudades reflejaba, desde entonces, fuertes desequilibrios en su estructura y funcionamiento. Una estructura radial a partir de la ZMVM con relaciones de primer orden de algunas ciudades muy distantes de ésta; la clara formación de subsistemas alrededor de otros lugares centrales como Guadalajara, Monterrey y Puebla, y otros con menores niveles de consolidación a partir de las ciudades de Veracruz, Chihuahua y León; la ausencia notable de centros regionales oferentes de bienes y servicios en el sur y el sureste del país, salvo Mérida, y su consecuente ausencia de subsistemas regionales que se refleja en la subordinación a la ZMVM de un territorio muy vasto para satisfacer requerimientos funcionales básicos. Las ciudades de entre 100 mil y un millón de habitantes evidenciaban una fuerza emergente para contribuir en la corrección de los desequilibrios del sistema. Las principales localidades del sistema de ciudades ya eran zonas metropolitanas.

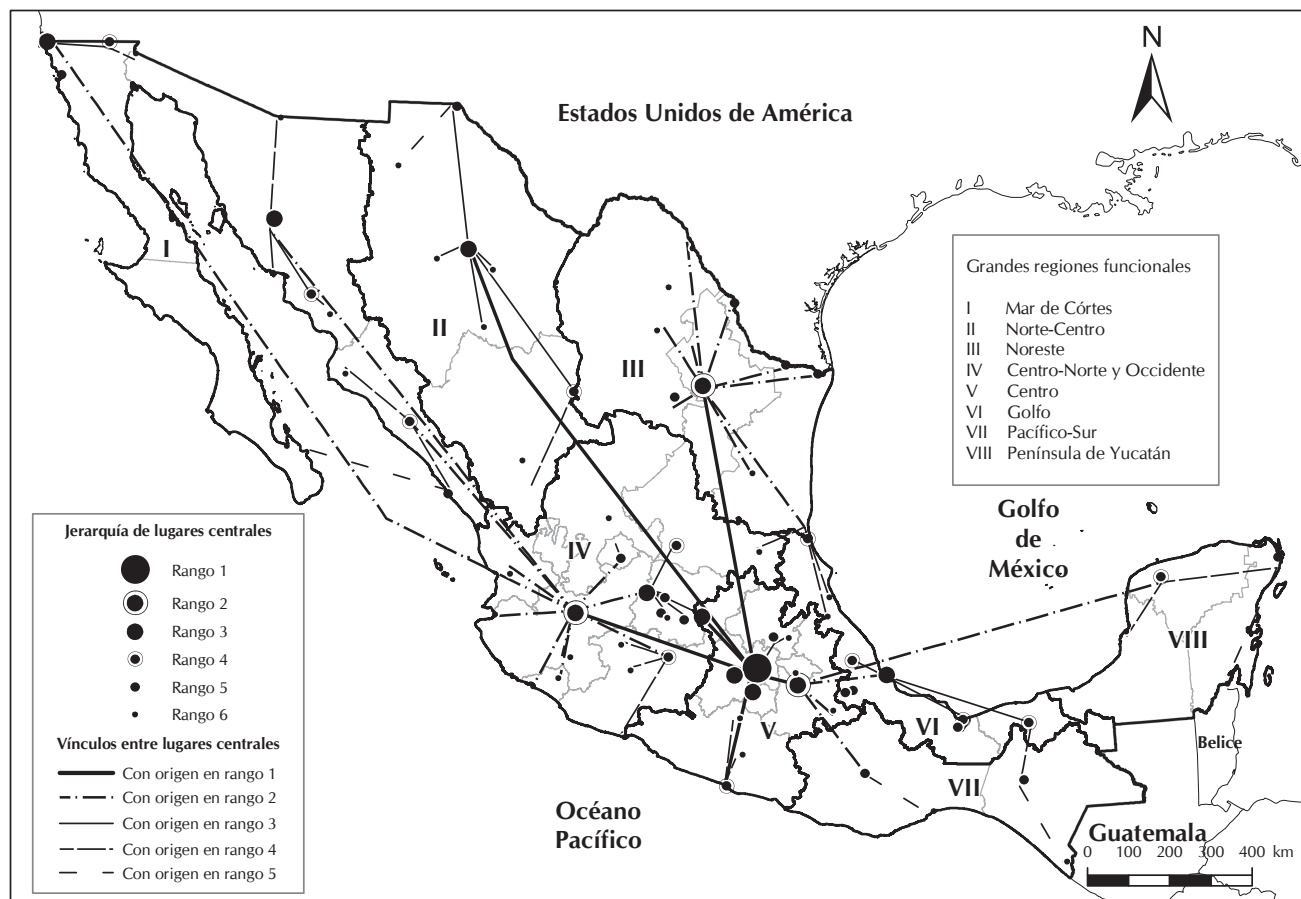
A partir de los vínculos del sistema de ciudades de los años ochenta, se identificó una organización funcional, o nodal, del territorio nacional en las siguientes ocho grandes regiones: Mar de Cortés, con Hermosillo como lugar central de rango 3; Norte-Centro con eje en Chihuahua de rango 3; Noreste con Monterrey de rango 2; Centro-Norte y Occidente con Guadalajara como centro nodal de rango 2; Centro con la ZMVM de rango 1; Golfo con eje en Veracruz de rango 3; Pacífico-Sur con Oaxaca de

México: principales corrientes migratorias 1965-1970 y 1985-1990



Fuente: González y Monterrubio (1993), p. 172.

México: estructura urbana jerárquica, vínculos y grandes regiones funcionales



Fuente: CONAPO (1991), pp. 28 y 30.

rango 5; y Península de Yucatán con centro en Mérida de rango 4.

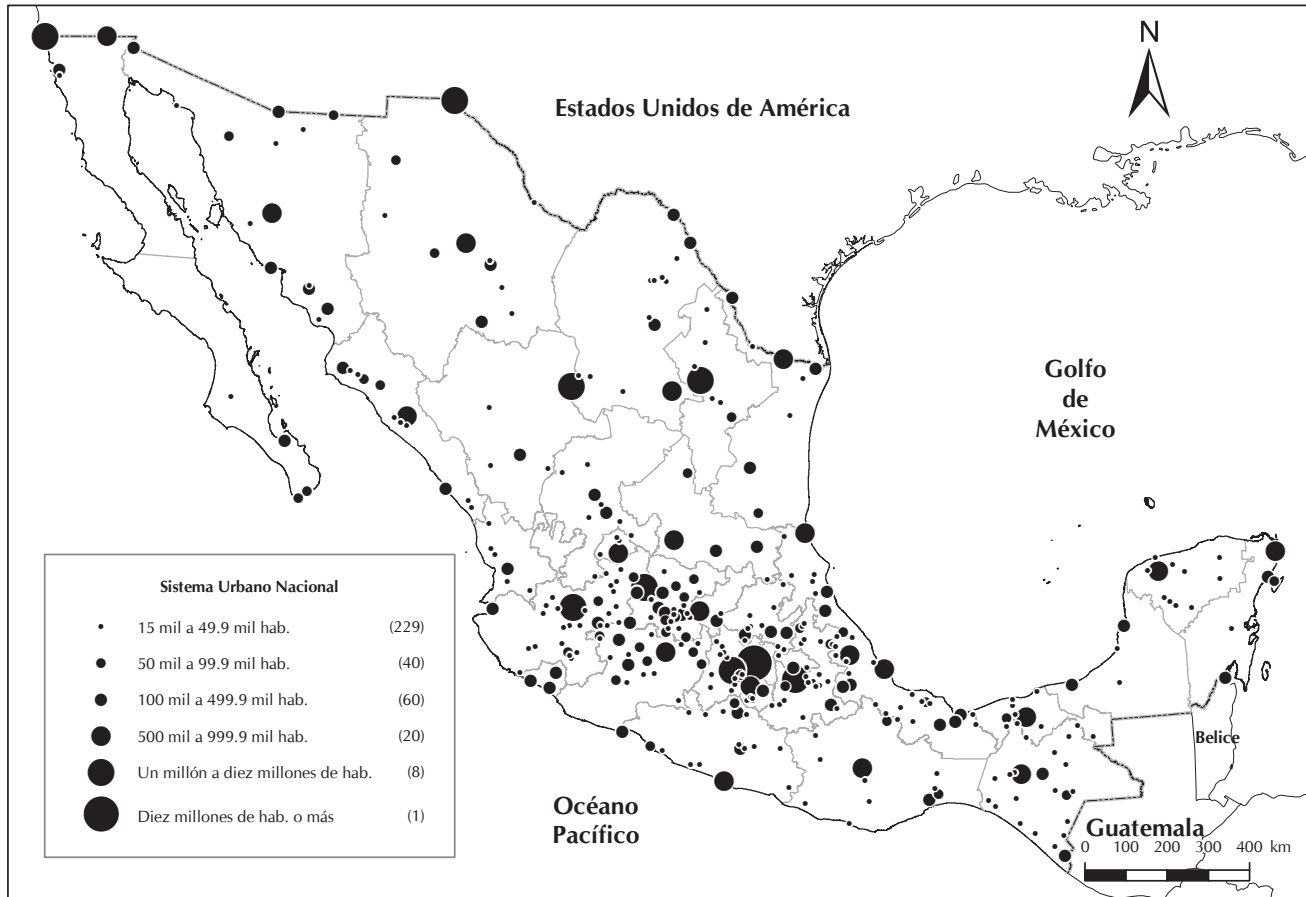
En el 2005, el sistema urbano nacional (SUN) identificado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) estaba integrado por 358 ciudades y zonas metropolitanas que se distribuían en dos subsistemas: el sistema urbano principal, con 129 ciudades, y el sistema urbano complementario, con 229 centros urbanos de entre 15 mil y 50 mil habitantes. El primero estaba encabezado por una ciudad mayor de diez millones de habitantes, y ocho ciudades grandes (1 a 5 millones de habitantes), 20 ciudades intermedias (500 mil a 1 millón de habitantes), 60 ciudades medias (100 mil a 500 mil habitantes) y 40 pequeñas ciudades (50 mil a 100 mil habitantes).

La gran mayoría de las ciudades mexicanas ha experimentado procesos de conurbación, sus áreas urbanas se han extendido en territorios correspondientes a más de una unidad política administrativa, con secuelas directas sobre la gestión urbana. Las zonas metropolitanas que se

han formado, y que siguen aumentando, son ciudades en donde más de una autoridad toma decisiones sobre su crecimiento, habilitación, organización y equipamiento. Son conjuntos de municipios que comparten la responsabilidad de atender la organización, el crecimiento y la dotación de servicios, pero que siempre tienen capacidades, recursos y organizaciones diferentes, inclusive tiempos de administración distintos. También sus leyes varían cuando se trata de conurbaciones interestatales.

La delimitación del territorio metropolitano es de enorme importancia para definir políticas, tomar decisiones y administrar recursos públicos. En 2004 se concretó la primera propuesta interinstitucional de delimitación de zonas metropolitanas —en la que participaron activamente la SEDESOL, el CONAPO y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)— que facilitaría la administración de recursos, la gestión del Fondo Metropolitano, la asociación municipal, la definición de instrumentos de planeación y gestión metropolitana, entre otros. Se

México: Sistema Urbano Nacional, 2005



Fuente: SEDESOL, Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, con base en datos del CONAPO, 2005.

identificaron 55 zonas metropolitanas con datos del año 2000 y desde entonces se reconoce institucionalmente una zona metropolitana como una ciudad mayor de 50 mil habitantes, con alto grado de integración física o funcional entre más de un municipio y/o que disponga de un plan o comité de desarrollo metropolitano (CONAPO, INEGI y SEDESOL, 2004).<sup>11</sup> Entre los criterios se incorporaron municipios reconocidos por alguna autoridad gubernamental,

federal o local, en un instrumento de regulación del desarrollo urbano y ordenación del territorio vigente. Adicionalmente se reconocieron ciudades con más de un millón de habitantes y aquellas mayores de 250 mil que comparten procesos de conurbación transfronteriza. Para el año 2005 el número de zonas metropolitanas aumentó a 56.<sup>12</sup>

Junto a esta evolución de la urbanización, las instituciones también se han transformado durante este período. El hecho de que la SAHOP incluyera atribuciones de inversión en obras públicas permitía vincular a la planeación con la operación; ambas responsabilidades estaban bajo el mismo mando. Sin embargo, el hecho de ser un sector,

<sup>11</sup> Se define una zona metropolitana como el "conjunto de dos o más habitantes en donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluyen además aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas"

<sup>12</sup> La cifra no representaba la formación de una zona metropolitana más, sino que en el proceso se habían fusionado San Martín Texmelucan con Puebla y Tlaxcala, además de que se agregaron Tehuantepec, Tehuacan y Mexicali.

dificultaba la concertación con otros sectores para dirigir de manera organizada las acciones en el tiempo y el espacio, con objetivos de desarrollo territorial. Aún cuando la LGAH establecía las responsabilidades de planeación en materia de desarrollo urbano y de ordenación del territorio, en estos inicios se otorgó más énfasis al papel de las ciudades y a su problemática interna que a su función regional. El desarrollo urbano y la ordenación del territorio ocupaban titulares en el gobierno federal y el Congreso de la Unión hacía lo propio.

En los 35 años de referencia, la institución se fue modificando. La SAHOP duró como tal por seis años. En 1982, fue transformada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), incorporó a sus responsabilidades el tema ambiental, dejó de responsabilizarse de la obra pública y quedó como una institución normativa de carácter predominantemente territorial; esta organización duró diez años.

Para 1982 todos los estados de la república tenían un marco jurídico sobre asentamientos humanos, una estructura administrativa para trabajar en ello y la mayoría de las ciudades mayores de 15 mil habitantes tenía un plan de desarrollo urbano elaborado y publicado en el diario o gaceta oficial, lo que le confería seguridad a la definición de los usos del suelo y, en consecuencia, certeza para la inversión. El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1982*,<sup>13</sup> sin hacer referencia explícita al desarrollo regional, estableció el objetivo de racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país y señaló que el plan serviría para retroalimentar los niveles de programación sectorial al proporcionar lineamientos de política territorial para la ordenación del territorio. El cumplimiento de estos lineamientos aportaría a un mayor y más equilibrado desarrollo del territorio nacional. Incorporó también una estrategia de “descentralizar-concentrando” la actividad económica y la población de acuerdo con un esquema regional que privilegiaba las costas y las fronteras. En la política de ordenamiento del territorio, postulaba elevar las diferencias regionales del salario mínimo con el fin de orientar las migraciones a las zonas prioritarias y disminuir las disparidades regionales, apoyando el desarrollo de las zonas con prioridad intermedia y las ciudades que son polos de actividad económica. A nivel programático, se retomó la desconcentración territorial de la APF en cuanto a actividades industriales, servicios urbanos, enlaces interurbanos, servicios rurales concentrados, recursos naturales y agrega el tema de la vivienda con figuras de “acción

concertada” y de “apoyo a prioridades sectoriales”.

En esta etapa la LGAH sufrió dos modificaciones. En 1981 se incluyeron algunas disposiciones de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda<sup>14</sup> y en 1984 se modificó para hacerla consistente con las reformas constitucionales al artículo 115.

En 1984 se publicó el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988* en el que se consolidó la prioridad de la vivienda dentro del sector desarrollo urbano.<sup>15</sup> Se propuso transformar el patrón de ocupación del territorio, pero en este caso en apoyo a la política de descentralización, la cual fue manejada entonces desde un nivel superior por las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y de Comercio y Fomento Industrial. Este PNDU se concentró en la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para atacar el desequilibrio regional y las medidas fueron de carácter intraurbano más que regional. La lógica sectorial comenzó a dominar al eliminar programas de concertación sectorial y aumentar la conciencia del papel de las ciudades.

Por su parte, en el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, suscrito por la SEDUE, se simplificaron el análisis y las propuestas estratégicas. Uno de sus objetivos planteaba contar con un desarrollo regional y urbano equilibrado y congruente con la distribución territorial de los recursos. Se proponía transformar el patrón territorial de los asentamientos humanos con la *Estrategia de reordenamiento territorial*, en concordancia con la descentralización. Entre sus principales líneas de acción estaban: el reforzamiento de la jerarquía urbana del SUN a través de sistemas urbanos regionales, sin plantear acciones de ámbito regional; y el desarrollo de enlaces fortaleciendo corredores de desarrollo económico para aportar una estructura básica a los sistemas urbano regionales. Se previeron acciones de coordinación entre los sectores público, social y privado, así como acuerdos programáticos entre la APF para el cumplimiento de los objetivos. Entre los instrumentos planteados para la transformación del patrón territorial se mencionaban la colaboración entre la federación y los estados para formular programas regionales y los comités de planeación del desarrollo regional (COPLADER).

En 1992 cambió radicalmente la denominación de la SEDUE, y con ello su función predominante, al convertirse en la SEDESOL. En este momento se presentó un punto de inflexión en la atención en los temas del desarrollo urbano, la ordenación del territorio y el desarrollo regional que se reflejó en varios aspectos como la dificultad, de incorporar la materia en el PND y su consecuente reflejo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así

<sup>13</sup> También suscrito por la SAHOP, la SPP y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

<sup>14</sup> Adición al Capítulo V del 29 de diciembre de 1981.

<sup>15</sup> Signado por el Poder Ejecutivo Federal.



como en la recomposición de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados, que automáticamente se adaptó a la estructura de la APF para dejar en manos de la Comisión de Desarrollo Social la atención de las responsabilidades de la SEDESOL en el tema. Con todo lo anterior se perdió el hilo conductor del desarrollo urbano en la vida administrativa del país.

En el contexto jurídico, se abrogó la LGAH por una nueva en 1993<sup>16</sup> y un año después se modificó nuevamente, con el fin de incluir conceptos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos adecuados para personas con discapacidad.<sup>17</sup>

Se publicó un *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000* que incluía un objetivo relacionado con el desarrollo regional: propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, aprovechando las potencialidades de las ciudades y regiones. A partir de éste se desplegó la política general de ordenamiento territorial sobre tres ejes: 1) impulsar el desarrollo de las ciudades prioritarias y promover la equidad entre regiones para capitalizar sus potencialidades, 2) ampliar la coordinación entre gobiernos y la concertación social para el desarrollo de ciudades y regiones y 3) promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Sin embargo, sólo uno de sus cuatro programas estratégicos tuvo visos regionales, el de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano. En la práctica, el *Programa 100 Ciudades* concentró el presupuesto con lo que también concentró la operación.

En 1999 se reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar las facultades de los municipios y reconocerlos como un orden de gobierno, para seguir impulsando el federalismo mexicano.<sup>18</sup> Con esta medida, la planeación y la regulación del desarrollo urbano quedaron a cargo de las autoridades municipales.

La Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados continuó vigente hasta el año 2000 cuando su materia de trabajo se trasladó a la Comisión de Desarrollo Social, en la cual se creó una subcomisión para Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos.<sup>19</sup> El Senado mantuvo el trabajo en la materia, entre 1994 y 2000, en la Comisión de Desarrollo Urbano

y Vivienda, la cual desde el año 2000 se denominó Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial.

En la siguiente administración, la SEDESOL publicó el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006* con un objetivo sobre desarrollo regional que proponía integrar un SUN en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana. Entre sus estrategias se propuso: 1) diseñar, proyectar, promover y articular en el contexto del Pacto Federal una política de Estado de ordenación del territorio y de acción urbana-regional, 2) diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar en el contexto del Pacto Federal una política nacional de desarrollo urbano y regional, e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades. Dicha estrategia se tradujo en dos programas institucionales: 1) de *Ordenación del Territorio* y 2) *Hábitat*. El primero contemplaba: a) la elaboración de proyectos estratégicos de acción regional, la articulación de actores regionales y la promoción del proyecto colectivo de región y b) la operación de fondos regionales (uno estructurante y otro compensatorio). Ninguno fue concretado. Sin embargo, como sucedió previamente, el *Programa Hábitat* concentró el grueso del presupuesto con base en una política de focalización de la pobreza urbana. Cabe mencionar que en este *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006* se mencionó “el principio de implementar una política regional en el seno de la Presidencia de la República que articulara este proceso en el marco del federalismo y de la actuación intersecretarial” lo que era congruente con los planes de la presidencia de la república que se mencionan más adelante (SEDESOL, 2001:86). Este fue el último PNDU publicado hasta la fecha.

En el ámbito regional, la SPP jugó paralelamente un papel importante, ya que desde su creación en 1976 hasta su extinción concentró parte importante del quehacer en esta materia. Igual que en el caso del desarrollo urbano, en 1992, al desaparecer la SPP, la función regional recayó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que a la fecha comparte dicha atribución con SEDESOL.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> DOF del 21 de junio de 1993.

<sup>17</sup> DOF del 5 de agosto de 1994.

<sup>18</sup> Decreto del 23 de diciembre de 1999, en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>19</sup> Derivado de las modificaciones de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF del 3 de septiembre de 1999, y en donde se conjuntan los esfuerzos

individuales de las cámaras de Diputados y Senadores respecto a la elaboración de los títulos segundo y tercero respectivamente, que regulan las particularidades de cada una de ambas cámaras, entre otras particularidades se establecen las comisiones ordinarias con las que cada Cámara contará en cada legislatura.

<sup>20</sup> Según los artículos 14, fracción III y VI; y 29 de la Ley de Planeación vigente.

Entre 1996 y 2000 se realizaron cuatro foros nacionales de Parlamentarios para el Hábitat con la participación de congresistas federales y locales en materia de vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano, entre otros. En la Cámara de Diputados, en 2003 se creó formalmente la Comisión de Desarrollo Metropolitano,<sup>21</sup> que continúa en funciones y cuyo mayor logro fue impulsar la constitución de un fondo metropolitano en la SHCP, además de haber generado una iniciativa de modificación constitucional para dar pie a la legislación en materia metropolitana, misma que todavía no ha sido aprobada.

Las transformaciones institucionales reflejaron poca estabilidad y mucho esfuerzo para adaptar las modificaciones de la estructura de la APF. Entre 1985 y 2005 se creó la subsecretaría de Desarrollo Regional, posteriormente se fusionó con la de Desarrollo Urbano para finalmente desaparecer. En veinte años también la subsecretaría de Desarrollo Urbano cambió cuatro veces de nombre y experimentó varios procesos de conversión administrativa en los que incluyó o fusionó atribuciones como las de infraestructura, equipamiento y vivienda. Por su parte, la Subsecretaría de Vivienda modificó tres veces su concepto, antes de desaparecer y de que la estrecha relación que debe existir entre el desarrollo urbano y regional y la vivienda, se perdiera al ser separada de la SEDESOL con la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda en 2001, misma que en 2006 cambió de nombre por Comisión Nacional de Vivienda.

Todo lo anterior, sumado a las transformaciones en el marco jurídico, particularmente en materia de fortalecimiento municipal, ha debilitado la función normativa nacional que debe custodiar la consolidación del Estado mexicano, promoviendo una distribución eficiente y justa de la población y de las actividades en el territorio como lo señala la Constitución.

La planeación del desarrollo regional, a nivel nacional, estuvo subordinada a la vertiente del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Durante el período hubo programas y planes de desarrollo regional especiales, como el Plan Colima, el de la zona conurbada de la desembocadura del río Pánuco y Huasteca Potosina o el de la zona costera del golfo e istmo de Tehuantepec, entre 1976 y 1982, o el Plan Puebla Panamá —posteriormente nombrado Proyecto Integral y Desarrollo de Mesoamérica—. A partir de 2001 la SEDESOL ha promovido de manera sistemática un enfoque microrregional para impulsar el desarrollo social y humano de las personas que habitan los territorios con mayores índices de marginación, por

medio de la atención o el impulso de localidades nodo llamados Centros Estratégicos Comunitarios para la oferta social, productiva, comercial y educativa de su área de influencia funcional.

En el año 2000 se intentó nuevamente superar el enfoque sectorial de las políticas territoriales y fortalecerlas con la creación de la Unidad de Políticas Económicas, Sociales y de Desarrollo Regional de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.<sup>22</sup> Oficina con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción, que se destacó por dos acciones: la inclusión en el *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006* de la división programática del territorio en las cinco llamadas mesorregiones y la correspondiente creación de cinco fideicomisos para el desarrollo regional,<sup>23</sup> como instancias supra-estatales, con el propósito de administrar recursos para realizar estudios y proyectos identificados por los fideicomitentes como detonadores de desarrollo económico y social de la mesorregión. Estos fideicomisos no tienen la atribución ni la capacidad financiera para ejecutar obra, lo que es un obstáculo para instrumentar acciones concretas de desarrollo regional. Sin embargo esto no significa que los gobiernos estatales no tengan la capacidad de traducir los estudios en proyectos ejecutivos y posteriormente en obra pública, a través de sus oficinas estatales y en coordinación con el gobierno federal.

Los fideicomisos han tenido diversos grados de eficiencia y resultados, uno de ellos, FIDENOROESTE, nunca operó formalmente y sólo uno, FIDERCO —en la región centro occidente—, cuenta con un *Programa de Desarrollo Regional* acordado entre los gobiernos participantes. Amerita destacar la experiencia de este último en la generación de consensos para la planeación regional entre autoridades de alto nivel de las entidades federativas del centro occidente de México, de finales de la década de los noventa y previa a la formación del fideicomiso. A partir del interés de los propios gobernadores de los estados se forjó un trabajo difícil y casi espontáneo, pero bien dirigido, de generación de acuerdos por consentimiento de los participantes y de establecimiento de prioridades de nivel regional. Gracias a la inercia, organización y fuerza política que adquirió este esfuerzo, se logró que

<sup>21</sup> El 2 de octubre de 2003 por Acuerdo de la Junta de Coordinación Política.

<sup>22</sup> Por decreto publicado en el DOF del 4 de diciembre, adscrita a la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas que a su vez pertenecía a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Dejó de existir el 11 de julio del 2006.

<sup>23</sup> FIDCENTRO para el centro del país, FIDERCO para el centro occidente, FIDESUR para el sur sureste, FIDENORESTE y FIDENOROESTE, de acuerdo con el decreto publicado en el DOF el 3 de septiembre del 2002.



una parte importante de sus proyectos prioritarios fueran tomados en cuenta en el PND 2001-2006 y en el PEF. El FIDERCO se basó en un grupo de trabajo iniciado en 1999, y ha demostrado que gracias a la planeación de abajo hacia arriba ha construido con claridad estrategias para su región.

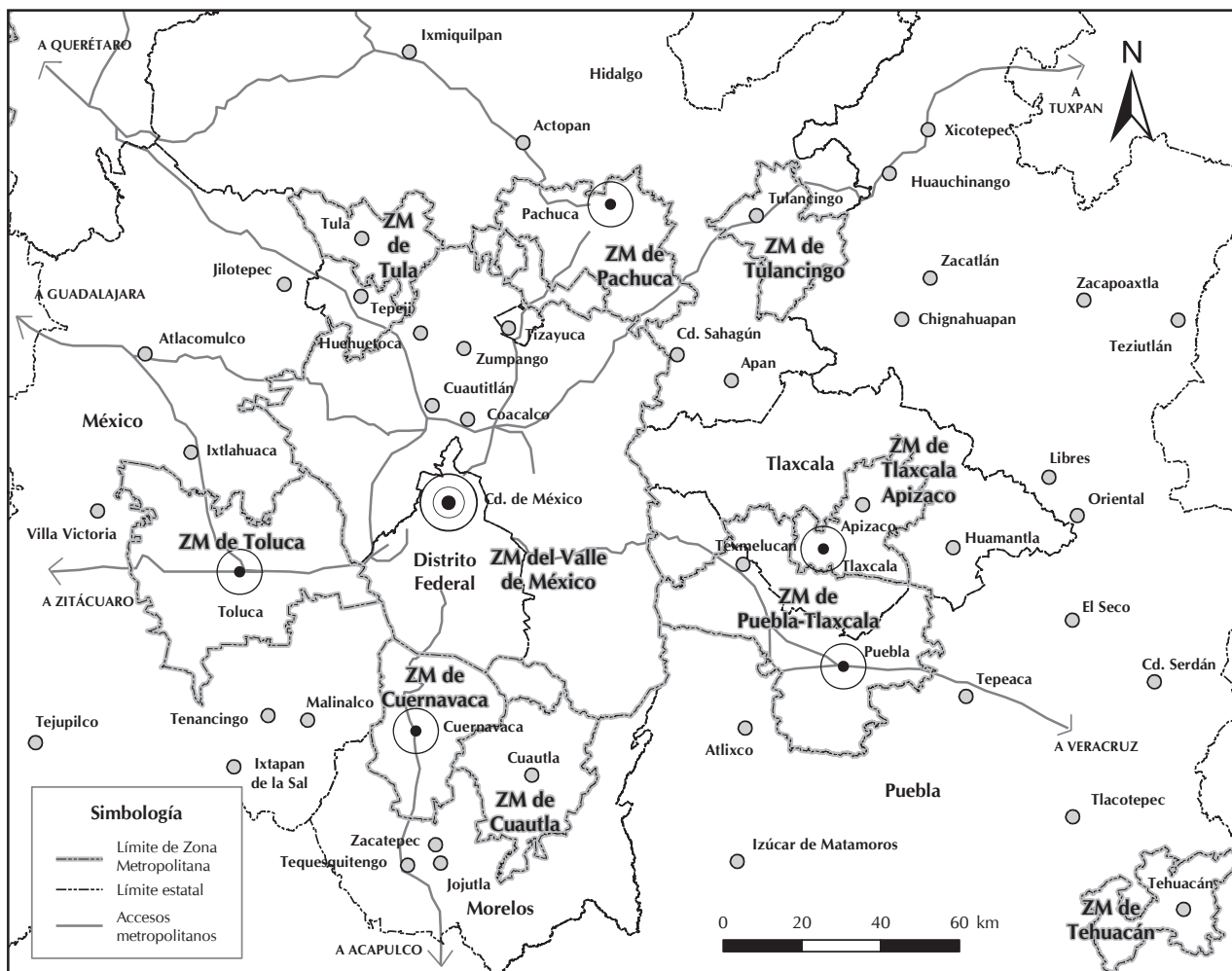
El hecho de que la Unidad de Políticas Económicas, Sociales y de Desarrollo Regional formara parte de la Oficina de la Presidencia facilitaba la instrumentación de acciones en materia territorial, además permitía canalizar de una manera más rápida los recursos hacia estos fideicomisos. No obstante, poco tiempo después, en 2006, se transfirió dicha Unidad a la SEDESOL, dependencia que siempre tuvo la atribución en la materia, con la responsabilidad de proponer las orientaciones generales y estrate-

gias de la política nacional de desarrollo regional con la participación de los gobiernos y las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado.

De manera sistemática los planes de desarrollo urbano tuvieron siempre políticas y estrategias orientadas tanto al funcionamiento de las ciudades, como al ordenamiento del territorio. El sesgo se presentó cuando se etiquetó el presupuesto en el ámbito intraurbano, se desatendió el trabajo intersectorial y cuando nuevamente los esfuerzos se concentraron en la planeación más que en la gestión.

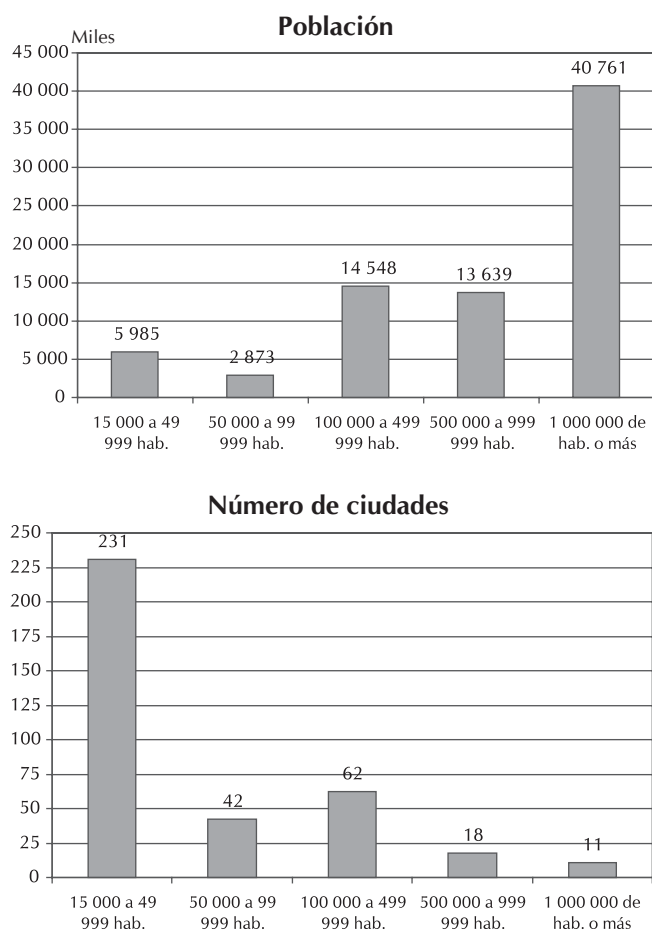
En 2009, la situación que prevalece es una tendencia incesante hacia la urbanización y a la expansión periférica de las ciudades; las zonas metropolitanas continúan aumentando en número y en tamaño; se presentan nuevos procesos de conurbación, particularmente en áreas disper-

### Región megalopolitana del centro de México



Nota: ZM: Zona Metropolitana.  
Fuente: SEDESOL, Unidad de Desarrollo Regional 2009, con base en cartografía 2004.

**México: distribución de la población urbana y número de ciudades por tamaño de localidad, 2009**



Fuente: SEDESOL, Unidad de Desarrollo Regional 2009, con base en datos del CONAPO, 2009.

sas; se consolidan algunos subsistemas de ciudades, especialmente en el centro, el occidente y el norte de México, pero se conserva en su mayor parte el desequilibrio y la desarticulación del sur y el sureste del país y la proliferación atomizada de pequeños asentamientos rurales; los flujos migratorios internos se dirigen predominantemente a las ciudades, tendencia que probablemente se agudizará por la crisis económica mundial iniciada a finales de 2008; y con una región megalopolitana en el centro del país, formada por cinco zonas metropolitanas grandes<sup>24</sup> que mantienen relaciones funcionales cotidianas —junto con otras cinco

zonas metropolitanas más— que continúa absorbiendo población y disminuyendo su producción amenazando la competitividad de la ciudad de México como ciudad global única con este potencial en el territorio nacional.

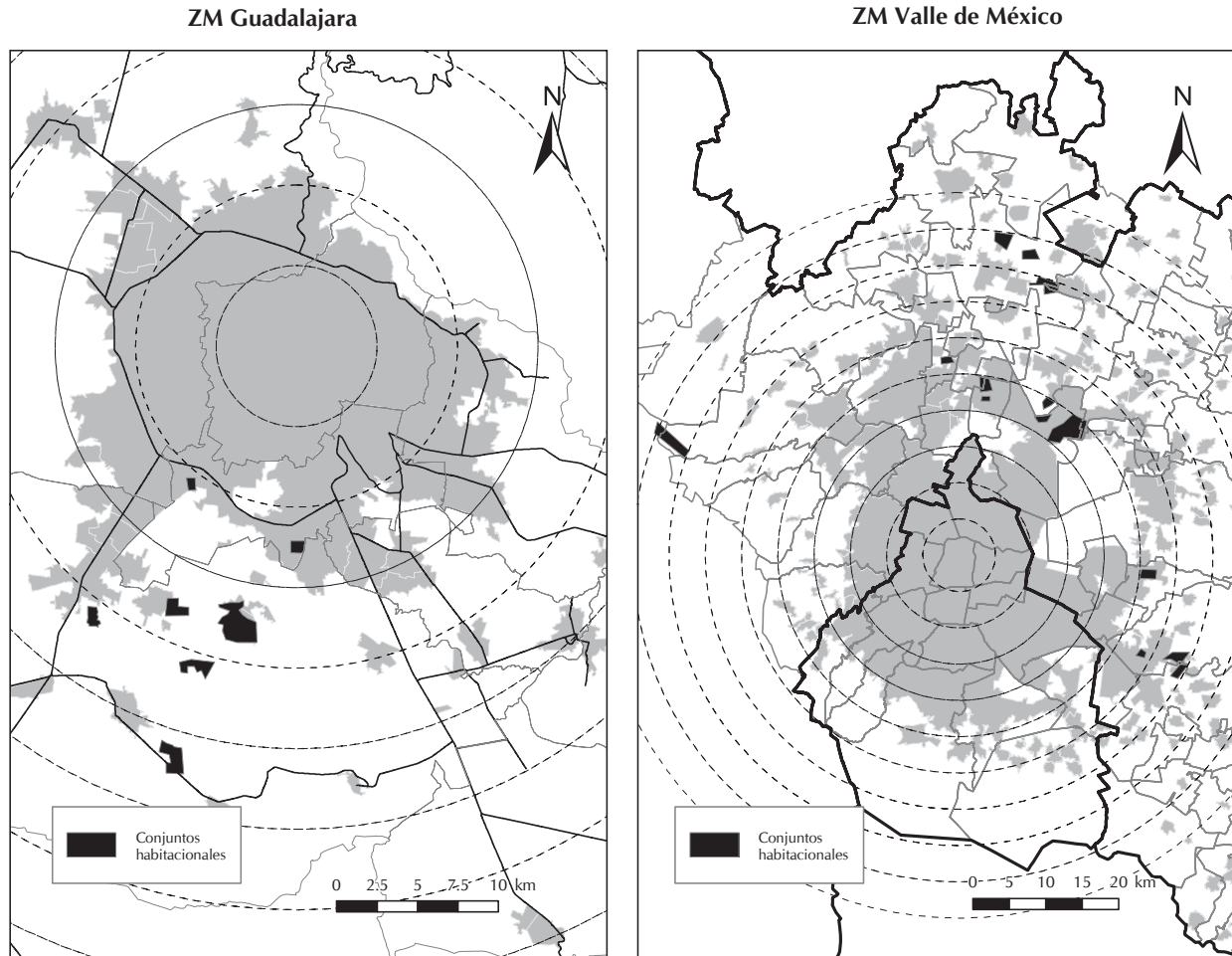
Aquella metrópolis bien definida como centro de población, en el siglo XXI crece y se integra a patrones de urbanización más complejos y modelos de crecimiento que demandan formas de atención distinta y más creativa. Las aglomeraciones, las conurbaciones, las ciudades poli-céntricas, los sistemas urbanos complejos, la megalópolis, la ciudad global, las ciudades nuevas, la urbanización ultra extensiva, los desarrollos habitacionales que debieran ser considerados ciudades nuevas, las formaciones metropolitanas, las ciudades región y regiones metropolitanas, la megaciudad y la región megalopolitana están entre las prioridades en el panorama

Diversas situaciones han favorecido la expansión de las ciudades y su consecuente formación de zonas metropolitanas, como los patrones de urbanización formal e informal, caracterizados por la disponibilidad de suelo barato en las periferias; las densidades bajas y las ocupaciones a lo largo de las carreteras principales. Ya en la primera década del siglo XXI, la promoción de megadesarrollos habitacionales llegó a significar la creación de nuevas aglomeraciones con potenciales de cientos de miles de habitantes. El debilitamiento de la acción institucional federal en la materia, al disociar la responsabilidad de la vivienda del desarrollo urbano, así como la decisión exclusiva de los municipios en materia de normatividad de usos del suelo, ha favorecido la expansión indiscriminada de la urbanización, con consecuencias como el detrimento de la competitividad nacional y regional, al generar inmensas áreas dormitorio y promover el uso de las carreteras nacionales como vías urbanas; el deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la sociedad, al provocar recorridos de más de dos horas en promedio entre la vivienda y el trabajo, la escuela, el comercio y otros servicios; la ocupación indiscriminada de espacios lejanos de la capacidad instalada de equipamiento y servicios en las ciudades, que genera cargas de abasto, suministro y construcción mucho más costosas para las autoridades locales y para la sociedad.

El período de referencia cierra con una población urbana que rebasa los 77 millones de habitantes, de los cuales cerca de 40 millones residen en ciudades mayores a un millón de habitantes y un gobierno federal que se ha propuesto superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional, como lo señala el objetivo del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.<sup>25</sup> Desde el punto de vista institu-

<sup>24</sup> Zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca y Toluca, junto a las de Tulancingo, Tula, Cuautla, Tehuacan y Tlaxcala-Apizaco, CONAPO (2005).

## Distancia de los conjuntos habitacionales al centro de la ciudad



Nota: Los círculos a partir del centro de las zonas metropolitanas están a cada 5 kilómetros.

Fuente: SEDESOL-UAM (2008), Estudio de la Integración Urbana y Social de la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006. Dimensión, características y soluciones" 2008.

cional, la SEDESOL y la SHCP tienen la responsabilidad de promover el desarrollo y el gasto, de acuerdo con criterios de política regional.<sup>25</sup> Sin embargo, ante la publicación pendiente del *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2007-2012*, el grueso del presupuesto en la materia se destina a los programas sociales: *Hábitat*; el de *Rescate de Espacios Públicos*; y el de *Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares*.

Predomina el enfoque sectorial en las decisiones de

carácter territorial, sin una propuesta integradora en el territorio, con consecuencias en la calidad del desarrollo; en particular, es indispensable contar con la visión sistémica en temas como vivienda, infraestructura, turismo, desarrollo agropecuario y desarrollo económico, por mencionar algunos.

La fragmentación también se refleja en el Congreso de la Unión. En el Senado de la República, la Comisión de Desarrollo Regional tiene el proyecto de promover una modificación profunda a la Ley de Planeación para reforzar la planeación del desarrollo regional y metropolitano, y establecer comisiones de desarrollo regional entre grupos de estados; por otra parte, opera la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial. En la Cámara de Diputados, además de la presentación de iniciativas para instalar una Comisión de Desarrollo Urba-

<sup>25</sup> Objetivo 13 del Eje 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos, Sección: 2.9 Desarrollo regional integral.

<sup>26</sup> Según el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

no y Vivienda, la Comisión Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos del Desarrollo Regional del Sur Sureste de México trabaja activamente con el FIDESUR, no existe una comisión de desarrollo regional; la Comisión de Desarrollo Metropolitano promovió modificaciones constitucionales para reforzar el marco jurídico en materia de planeación metropolitana, para establecer la responsabilidad por orden de gobierno en la delimitación y planeación de las zonas metropolitanas, y garantizar la participación de los municipios en la planeación de su desarrollo.<sup>27</sup>

Sin embargo se requiere un mayor esfuerzo de coordinación para contar con una política claramente definida de desarrollo regional, construida con los actores principales en la materia, entre los diversos sectores y órdenes de gobierno.

## Logros y dificultades del periodo

Al tiempo que el proceso de urbanización avanzó en México y en el mundo, en los 35 años objeto de esta reflexión se ha actuado con diversos matices que van desde la euforia hasta el desánimo; del entusiasmo a la fragmentación.

Gracias a la fuerza que caracterizó la atención del desarrollo urbano y regional en los años setenta y ochenta se obtuvo algunos logros significativos, fundamentalmente en temas de fortalecimiento institucional, creación de instrumentos y definición del marco jurídico, así como en la producción de planes, más que en su puesta en práctica por medio de la gestión.

Para promover una distribución adecuada de las actividades y la población en el territorio, se formularon políticas y operaron instrumentos de política urbana y regional en todo el país y se diseñaron metodologías e instrumentos; se capacitó a funcionarios; se promovió la conciencia del papel del territorio, sus ciudades y regiones en el desarrollo nacional; se establecieron leyes y se crearon instituciones, sin embargo, se ha mantenido la dificultad de permear hasta las políticas sectoriales la visión del ordenamiento como soporte físico único de las acciones que promueven el desarrollo en el territorio.

En el transcurso, las instituciones y los instrumentos se fragmentaron y se atomizaron; la visión del papel central del territorio en el desarrollo nacional se ha diluido. No obstante que la SEDESOL, ha mantenido la responsabilidad

del desarrollo urbano y la ordenación del territorio, el énfasis ha estado en el combate a pobreza, en general, y a la pobreza urbana en particular, mediante inversiones focalizadas que, si bien inciden positivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias, no siempre se inscriben en una estrategia de mediano y largo plazo que considere a la ciudad como una unidad en la que los diversos componentes se articulan para potenciar sus beneficios. El desarrollo urbano y regional tiene que ver tanto con la economía como con la sociedad y con la forma en que aprovechan su territorio. Los municipios del país tienen una gran responsabilidad sobre la planeación del desarrollo urbano y su cumplimiento que no siempre pueden lograr por carecer de los instrumentos, el tiempo y la capacidad técnica y económica para conducirlo. El desarrollo es un asunto de largo plazo, y para incidir de manera exitosa en él son indispensables dos ingredientes: la continuidad y la acción orquestada de los agentes que intervienen en el territorio.

Las ciudades continuarán siendo el motor del desarrollo del país y de sus regiones; surgieron nuevos patrones de urbanización no previstos en la Constitución ni en la LGAH; uno de ellos, las conurbaciones, tienen pocas herramientas disponibles para atender y gobernar las zonas urbanas. Uno de los retos es la disponibilidad de información periódica y precisa para analizar la función regional de las ciudades, para estudiar la estructura, el funcionamiento y el potencial regional de los sistemas urbanos y para tomar decisiones maduras y de largo aliento.

La planeación del desarrollo urbano y regional son temas transversales de política indispensables para dar congruencia a las acciones sectoriales. Actividades como la minería, la agricultura, el turismo, el comercio, la industria, las comunicaciones y los transportes, por mencionar algunos, tienen efectos en el desarrollo de México y todas ellas operan simultáneamente en el mismo territorio. No obstante, las instituciones y los instrumentos han tenido un enfoque estrictamente sectorial en el que el tema de los asentamientos humanos, las ciudades y las regiones se ha considerado como un sector más, lo que ha dificultado que la política de desarrollo urbano y regional sea asumida por otras instancias de la APF.

El formato de la oficina en la Secretaría de la Presidencia, que operaba antes de la creación de la SAHOP, tenía mucho sentido pues podía asegurar el enfoque territorial en el diseño de la política nacional. Lo mismo sucedió con la fugaz operación de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. Ninguna ha prevalecido.

Un instrumento que dicte la política de desarrollo nacional debe estar basado en tres ejes, el social, el económico y el territorial, de tal manera que los programas sectoriales contribuyan a lograr los objetivos de desarro-

<sup>27</sup> Presentada el 21 de enero del 2009.



llo atendiendo a estos ejes. Esto sentaría bases para una acción coordinada en la que el territorio, sus regiones y ciudades jugaran el papel de articuladores en la promoción del bienestar y la competitividad. El marco jurídico ha acotado la producción de instrumentos de planeación a seis años, sin obligar al establecimiento de metas y a su cumplimiento en el largo plazo, y ha fortalecido cada vez más la acción sectorial. Esto se ha sumado a la organización de las comisiones del Congreso que responden por norma a la propia estructura del Ejecutivo. Todo ello ha dificultado el fomento de la acción coordinada en el territorio.

Conforme avanzó la urbanización, el tema del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial perdió presencia en la acción federal por muchas razones, pero dos fundamentales. La idea de que se trata de un asunto de las administraciones locales, materializado en el fortalecimiento municipal y la descentralización, y el enfoque de la dependencia federal hacia la atención de la pobreza, que sin duda es también un asunto de la mayor prioridad en el país.

La evolución que inició con gran fuerza institucional y jurídica para el desarrollo urbano y regional, ha experimentado un declive y una atomización de la presencia institucional, de la congruencia entre el marco jurídico y los procesos actuales. No todos los municipios han tenido la capacidad de tomar decisiones de largo plazo en materia de desarrollo urbano ni regional y se ha comprometido la sustentabilidad del desarrollo autorizando inversiones de escalas superiores a las capacidades de provisión de equipamiento y servicios. La mayoría de los municipios no cuenta con las herramientas de continuidad necesaria para conducir los patrones de urbanización emergentes.

El marco normativo está disperso (derecho constitucional, civil, fiscal, agrario, administrativo, ambiental, económico, penal e institucional, por mencionar los principales), es concurrente y mixto porque tiene disposiciones que corresponden al derecho público y al privado. El marco normativo urbano regional ha carecido del orden jurídico necesario para hacer prevalecer el interés colectivo sobre el particular. El que la LGAH no se haya reglamentado ha contribuido, en parte, a la falta de herramientas para conducir por ejemplo la fundación de nuevos centros de población.

En suma, el contexto reciente refleja una disminución en la capacidad de establecer procesos continuos y de largo plazo que involucren una participación coordinada de los agentes que intervienen en el territorio y se ha perdido capacidad competitiva en el ámbito internacional para captar inversión y dar seguridad y garantías al desarrollo.

## Los retos: desarrollo y territorio

La preocupación por los temas asociados al desarrollo de las actividades económicas y la población en el territorio que se detonó en la década de los años setenta, asociada tanto a la preocupación mundial como a la propia experiencia de urbanización y reflejada posteriormente en un avance en la planeación del desarrollo urbano y regional, ha reducido su intensidad. La urbanización continuará, habrá más ciudades y sistemas de asentamientos más complejos, así como una competencia global por capturar los mercados y para ofrecer productos. El reto está en asegurar un desarrollo armónico y mantener el paso ante la urbanización y los avances de la tecnología. Para ello se requiere del conocimiento y la comprensión de las características y dinámicas de los procesos para incidir en ellos y orientarlos con el fin de asegurar un desarrollo eficiente, seguro y equitativo, acorde con el potencial y las capacidades de las regiones y ciudades.

Las regiones pueden ser relevantes, ya sea por sus condiciones de atraso o por su dinámica económica, por su competitividad, por su posición en el contexto internacional o por su función en el país; pueden ser regiones homogéneas, funcionales o administrativas. El requisito es definir estrategias de acuerdo con las características propias de cada región para avanzar en el desarrollo y reducir las desigualdades. El desarrollo regional debe obedecer a su potencial productivo y competitivo, así como a necesidades y problemas compartidos. Para lograr la congruencia, en el tiempo y el espacio, en la acción de diversos sectores de la Administración Pública Federal y local, y recobrar la capacidad de inducir la participación de los actores sociales, el reto es generar sinergias en las regiones y trabajar de manera coordinada observando los resultados y corrigiendo los caminos en los plazos mediano y largo.

Para lograr desarrollo y bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía mexicana y a su relación con el contexto global, las políticas públicas deben contar con mecanismos enfocados a la superación de los desequilibrios regionales y aprovechar las ventajas competitivas de cada región y ciudad, en colaboración y coordinación, de manera horizontal, con los otros actores del desarrollo regional.

Atraso y avance es un binomio que enfrenta la economía mexicana. En este contexto, entre los desafíos de las ciudades y regiones está enfrentar de forma simultánea el desarrollo emergente y la globalización, afrontar el atraso y el avance al mismo tiempo, atender las ciudades y los territorios ganadores y los rezagados, así como vincular ambas realidades sin enfrentarlas por separado y sin provocar la confrontación.

Se estima que para el año 2030 México superará los 120 millones de habitantes, más de 85 millones vivirán en ciudades lo que representa una adición superior a 20 millones de personas que tendrán un modo de vida urbano. Entre los patrones de urbanización presentes destacan dos casos en particular: las conurbaciones y la megalópolis. En materia de gobernanza regional, todas las conurbaciones son relevantes porque demandan acuerdos, organización y prevención por parte de diversas comunidades y autoridades sean municipales o delegacionales y estatales. Particular importancia tienen las zonas metropolitanas del sistema urbano central y las interestatales. Por su parte, la región megalopolitana coincide con el centro neurálgico del país; su desarrollo con calidad permitirá reforzar su posición en el sistema global de ciudades en beneficio local. El desafío es identificarla como un territorio en el que sus componentes participen de un desarrollo complementario que se traduzca en desarrollo regional.

Algunos retos requieren mayor prioridad en la acción y son los que se refieren a la producción de alimentos, al cambio climático y, en general, al desarrollo sustentable. El progreso del campo es un imperativo y la producción de alimentos es una preocupación mundial. En este contexto, el desafío consiste en planificar y gestionar el desarrollo de las regiones, en donde se integre tanto al campo como a las ciudades de manera organizada.

El cambio climático tendrá consecuencias sobre la organización en el territorio, particularmente, aunque no en forma exclusiva, para los asentamientos y las actividades productivas que se ubican en los más de diez mil kilómetros de costas mexicanas. Las consecuencias del cambio en el clima tendrán implicaciones en las numerosas poblaciones que desde hoy viven en condiciones de vulnerabilidad y también en las que se sumarán en el futuro.

A 26 años de la convocatoria mundial para asegurar el desarrollo sustentable,<sup>28</sup> el Estado mexicano enfrenta el reto de lograr que la suma de las actividades que se realizan y se realizarán en el territorio mantenga un estricto respeto a la disponibilidad de los recursos o contribuya a incrementarlos. El reto estriba en promover una disciplina de gestión en el territorio que incorpore análisis cualitativos y cuantitativos en materia de habitabilidad (medio construido y natural), gobernanza (instituciones, actores y leyes) y competitividad, de todos los sectores, y que

haga explícitas las implicaciones de las acciones que se promuevan para asegurar un desarrollo sustentable.

La responsabilidad de planear y promover el desarrollo regional está ubicada en un sector de la APF y enfrenta las mismas dificultades que algunos otros sectores tienen frente a la demanda de integralidad o transversalidad como en los casos del medio ambiente, hacienda y desarrollo social, entre otros. Como sector, tiene necesidad de incidir o influenciar a otros sectores, así como de hacer coincidir, en el tiempo y el espacio, a otros actores para promover acciones integrales de desarrollo regional. El desarrollo institucional es la asignatura pendiente.

El territorio, junto con sociedad y economía, es un pilar para el desarrollo; debe tener un papel decisivo en la política nacional en los planes, en el presupuesto de egresos, en el ejecutivo y el legislativo. La premisa para lograrlo estriba en una visión de conjunto integradora, en la que la suma de las partes aporte al desarrollo y a la sustentabilidad. La acción orquestada del Estado mexicano para el desarrollo de regiones y ciudades permitiría encarar la atomización de las decisiones sectoriales y colocar al territorio como eje y sede del desarrollo del país.

En suma, población y territorio son las claves del desarrollo y de la fortaleza del Estado, el reto central es el cabal aprovechamiento del territorio nacional en un esquema de continuidad y de acción concertada para sustentar el futuro del país.

## Bibliografía

- Anzaldo Gómez Carlos, Juan Carlos Hernández Esquivel y Ahidé Rivera Vázquez (2008), "Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable", en *La situación demográfica de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1974), Ley General de Población, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión (reforma del 17-04-2009).
- (1976), Ley General de Asentamientos Humanos, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión (reforma del: 05-08-1994).
- (1976), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión (ley publicada el: 29-12-1976).
- (1976), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión (reforma del: 25-05-1992).
- (1976), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de diputados del H. Congreso de

<sup>28</sup> *Nuestro Futuro Común* (conocido como Reporte Brundtland) publicado en abril de 1987 y derivado de los trabajos de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo iniciados en 1983 por la ONU.

- la Unión (reforma del: 28-11-2008).
- (1983), Ley de Planeación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (ley publicada el: 05-01-1983).
- (1983), Ley de Planeación, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión (reforma del: 13-06-2003).
- CONAPO (1991), *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1994), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, Consejo Nacional de Población, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- (1994), *La población de los municipios de México, 1950-1990*, México, Consejo Nacional de Población, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- (1998), *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010. Síntesis*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2006), *La situación demográfica de México 2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2006), *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONAPO, INEGI, SEDESOL (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Desarrollo Social.
- (2007), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Desarrollo Social.
- Garcés, César (2009), "Urbanización y demanda de suelo para los hogares pobres en México", Tesis para obtener el grado de Doctor de Urbanismo, UNAM, Facultad de Arquitectura, México.
- González García de Alba, Ligia y María Isabel Monterrubio Gómez (1993), "Tendencias en la dinámica y la distribución de la población, 1970-1992", en *El poblamiento de México 1900-1990. Una Visión histórico-demográfica*. Tomo IV "México en el Siglo XX. Hacia el nuevo milenio: el poblamiento en perspectiva", México, Consejo Nacional de Población.
- Habitat (1976), "The Vancouver Declaration on Human Settlements", en *Report of United Conference on Human Settlements*, Vancouver, UN-Habitat.
- Habitat (2006), "Dusty death", en *The World Urban Forum III. An international UN-Habitat Event on Urban Sustainability*, Vancouver, UN-Habitat.
- Habitat (2006), "Vancouver 1976–Back to the Future", en *The World Urban Forum III. An International UN-Habitat Event on Urban Sustainability*, Vancouver, UN-Habitat.
- Habitat (2006), "Vancouver Gears up for Third Session of World Urban Forum", en *The World Urban Forum III. An international UN-Habitat Event on Urban Sustainability*, Vancouver, UN-Habitat.
- Muñoz Tlacalel, Oscar (2009), "El marco jurídico del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en México" México, inédito.
- Poder Ejecutivo Federal (1984), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- (1996), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Ruiz Dueñas, Jorge (1984), "Visión general de la planeación regional en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 10, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City: New York, London and Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- (2007), *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires y Madrid, Katz Barpal Editores.
- SEDESOL (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- SAHOP, SPP, CNDU (1978), *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. Tomo II, México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Programación y Presupuesto, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
- SAHOP, SPP, CNDU (1982), *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982*, México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Programación y Presupuesto, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
- SEDESOL, UAM (2006), "Análisis del Diseño Institucional del Desarrollo Urbano y la Vivienda", México, inédito.
- (2008), "Estudio de la Integración Urbana y Social de la Expansión Reciente de las Ciudades en México, 1996-2006. Dimensión, características y soluciones", México, inédito.
- SEDUE (1990), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Unikel, Luis (1976), *El desarrollo urbano en México, diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.



Villagómez, Paloma y César Bistrain (2008), "Situación demográfica nacional", en *La situación demográfica de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población.

#### Sitios de Internet

Consejo Nacional de Población [<http://www.conapo.gob.mx>] Consulta: 14-05-2009.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [<http://www.inegi.org.mx>], Consulta: 07-05-2009, 11-05-2009 y 15-05-2009.

Regional Policy–Inforegio [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/why/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_en.htm)], Consulta: 13-05-2009

Secretaría de Desarrollo Social [<http://www.sedesol.gob.mx>] Consulta: del 13-05-2009 al 18-05-2009.

The World According to GaWC 1998 [<http://www.lboro.ac.uk/gawc/citymap.html>], Consulta: 13-05-2009.

# Suelo urbano para la población pobre de México

*César Garcés Fierros*

## Resumen

Este artículo tiene como propósito realizar un análisis cualitativo sobre la complejidad del desarrollo urbano en México, tomando como caso específico el acceso a suelo urbano y la vivienda para la población con menores ingresos. El documento profundiza sobre las características de los diferentes elementos que determinan la oferta y la demanda de suelo para este grupo de población, así como las estrategias implementadas para satisfacer su demanda. El periodo de análisis comprende de 1974 a 2009, y hace hincapié sobre las acciones que ha llevado a cabo el Estado para su atención, particularmente en lo que se refiere a las estrategias de expropiación para conformar reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.

## Introducción

Las ciudades se han convertido en la expresión física, social, económica y política más compleja que ha alcanzado el ser humano. Su proceso concentrador y aglomerador ha derivado en problemas de toda índole que tienen una incidencia fundamental en la calidad de vida de sus habitantes, entre ellos se encuentra el tema del acceso al suelo para población pobre, que, al menos en el caso de México, nos explica parte importante de la marginación en la que viven miles de personas.

Pese a que desde hace más de 50 años la política de desarrollo urbano es eje fundamental de la tarea del Estado y se ha orientado, entre otros asuntos, a tratar de satisfacer las demandas de suelo urbano, la expansión de las ciudades a tasas de crecimiento y volúmenes nunca antes vistos rebasó en mucho la capacidad del Estado mexicano, para atender la demanda de suelo, servicios y equipamiento de la población de muy escasos recursos.

A partir de los años setenta del siglo xx, se adoptó una política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que comprendía tres grandes vertientes: una estrategia interurbana (fortalecimiento del sistema de ciudades), una estrategia intraurbana (ordenamiento del crecimiento y desarrollo de las ciudades) y una estrategia de fortale-

cimiento y consolidación de la institucionalización de la política y su gestión en el ámbito local. Las acciones en este sentido demandaban una coordinación integral de todos los actores, que desafortunadamente fue poco exitosa por lo que la irregularidad y la marginación se incrementaron de manera importante durante la segunda mitad del siglo xx.

En las próximas páginas se expone una breve reflexión de carácter eminentemente cualitativa sobre la complejización de la problemática urbana, referida particularmente al tema del acceso a suelo por parte de la población pobre. En este análisis se consideran las acciones realizadas en diferentes periodos sexenales de la Administración Pública Federal, ya que se considera que a partir del entendimiento de la política de Estado para enfrentar el reto de la urbanización y la tugurización de las ciudades mexicanas es como podemos comprender de mejor manera las estrategias que se han adoptado para su solución y los retos que aún tenemos por delante.

## Definición e instrumentación de una política en materia urbana

A finales de los cuarenta se procuró un ordenamiento del desarrollo económico nacional que redundara en una disminución de los flujos migratorios del campo a la ciudad, para lo cual el gobierno federal instrumentó programas enfocados al desarrollo regional, con base en el fortalecimiento del sistema de ciudades. Sin embargo, estos esfuerzos fueron claramente insuficientes y limitados para lograr un equilibrio entre el desarrollo urbano y rural, aminorar el éxodo de la población campesina a las ciudades y fomentar el desarrollo de otras regiones del país.

Entre otros factores que intervinieron en el fracaso de esta estrategia, se encontraba la alta dispersión de la población nacional, hecho que influía fuertemente en su aislamiento y marginación. En 1950, de los 25.8 millones de mexicanos, 57.4% residía en localidades con menos de 2 500 habitantes, población que representaba 74.2% de la población rural.

Fue así que la pobreza impulsó la migración rural-urbana y destacó como un problema que aceleraba el ritmo de crecimiento de las ciudades, principalmente de la capital. En ella, la competencia por suelo para uso industrial, comercial, de servicios y residencial se volvió cada vez más intensa. Debido a la rigidez y características especulativas del mercado formal de la tierra, una proporción considerable del suelo fue apropiada o utilizada al margen de las leyes, normatividad y regulaciones urbanas.<sup>1</sup> Esto se tradujo en la expansión desordenada de las actividades urbanas sobre suelo agrícola o de valor ambiental, con fuertes costos para el desarrollo de las ciudades. Igualmente, se observaron graves repercusiones sociales, producto de la necesidad de asimilar y adaptar a grandes masas de población a las nuevas modalidades de la vida urbana.

Ante el problema de los asentamientos irregulares, se emprendieron acciones concretas para tratar de detenerlos, como no dotarlos de servicios ni equipamientos, con un efecto adverso, ya que al no existir una oferta de suelo regularizado al alcance de la población pobre se le condenó a vivir en la marginación. Con esta política, que opera hasta nuestros días, el concepto de marginación cobró un sentido muy particular en las urbes, ya que la propia condición de irregular justifica al gobierno para no dotar a dichos asentamientos de ningún tipo de servicio, lo que contribuye a incrementar la vulnerabilidad de su población, haciéndola víctima fácil del clientelismo político y obligándola a transitar por un sistema burocrático que la mantiene en esta situación durante varios lustros.

Los asentamientos humanos irregulares comenzaron en las márgenes de las ciudades, ubicándose en tierras ejidales, que en ocasiones eran poco aptas para el desarrollo urbano y donde la dotación de infraestructura resultaba más costosa. Como consecuencia, la población en pobreza es más propensa a vivir en áreas de difícil acceso y de alto riesgo, con una infraestructura frágil y en viviendas inseguras, por lo que es más proclive a sufrir las consecuencias de fenómenos naturales atípicos, como inundaciones, deslaves y desplazamientos de tierra.

Respecto a la urbanización de los ejidos, Iracheta y Rébora (2004) señalan que: “la incorporación de ejidos a la expansión urbana tuvo lugar a través de tres procedimientos, que variaban según los aprovechamientos previstos de la tierra:

- La expropiación, que se intentó restringir a los casos en que beneficiase a los sectores populares.<sup>2</sup>
- La permuta,<sup>3</sup> mediante la cual las tierras de los núcleos agrarios podían ser canjeadas por tierras de propiedad particular.
- La creación o ampliación de zonas de urbanización ejidal<sup>4</sup> para la venta de lotes a los vecindados, figura jurídica que fue utilizada para hacer aparecer como legítimo el comercio de tierra para crear colonias populares.”

El proceso de industrialización registrado en la década de los cincuenta siguió imponiéndose como tendencia en los sesenta, sin embargo, el proceso de urbanización aparejado a éste se tradujo en un empobrecimiento creciente de la población y la turgurización de las ciudades, síntomas de la incapacidad de absorber la fuerza de trabajo que provenía de las áreas rurales.

Es así que durante la segunda mitad del siglo XX, el tema del suelo urbano para población pobre se caracterizó y estuvo determinado por diversos factores, entre los que destacan:

- La existencia del ejido y la propiedad social de la tierra (66% de las tierras que rodea a las ciudades son ejidales o comunales), que incentiva la venta ilegal.
- Un alto crecimiento demográfico en un entorno económico de crisis económicas cíclicas y un proceso de urbanización creciente.
- La presencia permanente y creciente del problema de la irregularidad.
- Una posición institucional de no dotar de servicios a los asentamientos irregulares.
- La constitución de reservas territoriales y la regularización como las principales estrategias del Gobierno Federal para atender el problema.
- La institucionalización de los procesos de irregularidad y de regularización.
- Dudas respecto al uso de las expropiaciones para vivienda social.
- A fin del siglo XX, más de 65% del crecimiento urbano era ilegal y, dentro de este universo, cerca de 80% corresponde a la demanda de suelo por parte de los pobres.

<sup>2</sup> Política que cristalizó en 1942 con la expedición de un Acuerdo del Presidente Ávila Camacho, cuando las expropiaciones para fundar o regularizar colonias populares en el Distrito Federal cubrieron casi exclusivamente terrenos de propiedad privada.

<sup>3</sup> El único ordenamiento en esta materia fue un Acuerdo Presidencial, expedido en 1948, por medio del cual se ordenaba que en las permutas se tomaran medidas para evitar la entrega a los campesinos de tierras de mala calidad o impropias para los cultivos a los que están acostumbrados; sin embargo, fue en ese periodo cuando se llevaron a cabo algunas de las permutas más perjudiciales para los núcleos agrarios.

<sup>1</sup> La existencia del ejido y la propiedad comunal hacen de México un caso *sui generis* y han sido determinantes en la definición de las estrategias y acciones que se llevan a cabo en torno al mercado del suelo urbano y su apropiación por parte de la población en pobreza.

Las altas tasas de crecimiento natural y social, derivada de los flujos migratorios rural-urbano, contribuyeron de manera importante al incremento del número de localidades urbanas y al fortalecimiento del sistema nacional de ciudades. Durante los sesenta, la población urbana se incrementó en más de nueve millones de personas (de 13.0 en 1960 a 22.3 millones en 1970) y las localidades urbanas pasaron de 121 en 1960 a 166 en 1970, las cuales, en su mayoría, se ubicaron en el norte y centro del país.<sup>5</sup>

Con el fin de facilitar a la población trabajadora de bajos ingresos la adquisición de una vivienda, en 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Dos años después se estableció la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que, paradójicamente, favoreció el incremento de los asentamientos irregulares al mandar la señal de que, tarde o temprano, se regularizarían por medio de un programa de gobierno.

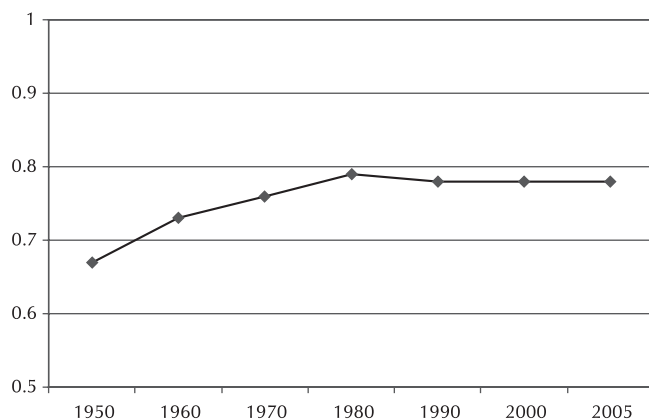
**Cuadro 1. México: Población urbana, ciudades e índice de Gini, 1950-2005**

Año	Ciudades	Incremento	Pob. Total urbana	TCMA	Índice de Gini
1950	84		7,113,253		0.673
1960	121	44.0	13,027,747	6.2	0.725
1970	166	37.2	22,323,769	5.5	0.760
1980	226	36.1	35,973,556	4.9	0.786
1990	311	37.6	47,957,127	2.9	0.782
2000	377	21.2	59,434,614	2.2	0.781
2005	427	13.3	64,856,133	0.9	0.777

Nota: Para hacer compatible la información se respetó la estructura de las ciudades y conurbaciones en 2000 y 2005, tal como se consideraron en la fuente original.

Fuente: CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, noviembre, 1994.

**Gráfica 1. México: Índice de concentración de Gini de la población de las localidades mayores de 15 mil habitantes, 1950-2005**



Fuente: CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, noviembre, 1994.

<sup>4</sup> El régimen ejidal preveía el “desmembramiento” o fraccionamiento de una porción de la tierra del núcleo a título de “zona de urbanización ejidal”, la cual servía como lugar de asentamiento para los ejidatarios. Dentro de esa porción, la ley permitía que se vendieran lotes a algunos “avecindados”, siempre que fueran personas “útiles a la comunidad”, aunque no fueran miembros del núcleo agrario.

<sup>5</sup> Esta cifra no considera las localidades urbanas incluidas en zonas metropolitanas y conurbaciones.

Paralelamente, en 1974 se promulgó la Ley General de Población, que incorpora elementos de gran importancia para la planeación del desarrollo regional y urbano del país y se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO).<sup>6</sup> Igualmente, en 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que se logró establecer las bases de planeación del desarrollo de los centros de población, a partir de planes de desarrollo urbano.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> La preocupación creciente a nivel mundial por atacar el problema dio origen a la Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat), convocada por las Naciones Unidas en 1976. Ésta fue la primera reunión mundial para analizar el problema de los asentamientos humanos a la luz de la seguridad ambiental. En 1975 se llevó a cabo la Conferencia Regional Preparatoria para América Latina. En la Conferencia de Vancouver (Hábitat) se formalizó el uso del concepto de *asentamientos humanos*, desde una perspectiva que refleja la continua interacción de los ámbitos urbano y rural, incorporando también el concepto de *calidad de vida de la población*.

<sup>7</sup> Esta ley establece la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional (Art.1); y entiende por desarrollo regional el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, que garantiza el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales. Por ordenamiento territorial de los asentamientos humanos se entiende el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

En ese mismo año se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que tendría por objeto: a) formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, b) planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional y c) formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

En mayo de 1978 se decretó el primer *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU), diseñado para impulsar una política de desarrollo regional en el marco de la planeación nacional. En concreto, se buscó frenar la macrocefalia de las áreas metropolitanas, principalmente la observada en la ZMCM; concentrar a la población rural dispersa en centros de población que atendieran sus demandas de desarrollo; y fomentar el crecimiento de las ciudades medias, fronterizas, turísticas y costeras, así como de aquellas que a largo plazo pudieran consolidarse en auténticos polos de desarrollo regional.

Con todo y los esfuerzos para combatir las desigualdades, producto de la concentración del desarrollo, no se logró revertir ni frenar dicha tendencia, con lo que la ZMCM continuó su avanzada como polo concentrador de la actividad económica y de la población urbana en el país.

Durante el periodo 1978-1982 se dio un apoyo muy importante a la planeación urbano-regional y se elaboró e instrumentó el *Plan Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra* (1978-1982), el cual planteó terminar con los asentamientos irregulares. Sin embargo, las metas no se cumplieron, ya que solamente se logró expropiar 7 300 hectáreas de las 38 mil programadas, con lo que la estrategia fue considerada un fracaso.

Con una visión descentralizadora, a inicios de los ochenta se dio paso a la creación de los institutos estatales de vivienda con lo que también se dio mayor fuerza a las tareas de la CORETT. Sin embargo, la carencia de elementos técnicos y económicos para resolver el problema de la dotación de suelo urbano, aunado a la amenaza creciente de conflictos sociales de grandes dimensiones, impidió que esta estrategia resultara en un ordenamiento del crecimiento de las ciudades.

Aunque el Estado mexicano reconoció la existencia y consecuencias del precarismo urbano y se dio a la tarea de su regularización, por otra parte, y en búsqueda de reconocimiento popular y partidista, fomentó la multiplicación de los asentamientos irregulares (Covarrubias, Rébora y Ramírez, 1995), de modo que los esfuerzos y las inversiones realizadas en poco beneficiaron a la población pobre.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Diversos autores coinciden en que hay dos acciones gubernamentales básicas desde hace más de 50 años para satisfacer la demanda de suelo para los pobres: la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra (González y Vargas, 2000; Ramírez, 2000; Iracheta, 2000).

Hay coincidencia entre los estudiosos del tema del suelo urbano en que de la etapa de la planeación urbana y los intentos por normar los procesos de ocupación de la tierra para el desarrollo urbano se transitó de manera simultánea a una estrategia de “dejar hacer” (lo que multiplicó la ocupación irregular del suelo) para luego “regularizar”, sin atender a profundidad las causas de la irregularidad, lo que institucionalizó los procesos de irregularidad y de regularización.

Iracheta (2000) señala que en este proceso de adquisición de suelo por parte de los pobres se pueden distinguir cuatro grandes procesos:

- Ocupación del suelo de manera irregular en predios ejidales, al margen de la normatividad urbana, promovida por los mismos ejidatarios o fraccionadores clandestinos que fungen como intermediarios entre el ejidatario y el comprador final.
- Ocupación del suelo de manera irregular en predios de propiedad privada, también al margen de la normatividad urbana, promovida por el mismo propietario o, como en el caso anterior, por algún intermediario clandestino.
- Invasiones de predios promovidas por líderes sociales, funcionarios públicos o partidos políticos.
- Ocupación por medio de desarrollos inmobiliarios financiados por la banca o por instituciones públicas de vivienda. Esos desarrollos, aunque en lo general cumplen con los requerimientos legales y el equipamiento correspondiente, normalmente no se integran a la estructura urbana y menos aún consideran los impactos que generan en la demanda de transporte, empleo, etcétera.

La crisis del petróleo fracturó todas las políticas implementadas para alcanzar un desarrollo más equilibrado y con una visión de ordenamiento territorial, en un ambiente político de buenas intenciones, pero con escasos resultados. El principio de la década de los ochenta fue muy dramático, ya que, a raíz de la caída de los precios del petróleo, se presentó un endeudamiento externo excesivo combinado con altas tasas de interés, fuga de divisas y devaluación de la moneda.

En el aspecto demográfico, entre los años setenta y los ochenta México transitó de una sociedad eminentemente rural a una predominantemente urbana. Mientras que en 1970 un 46.3% de la población nacional radicaba en localidades de más de 15 mil habitantes, en 1980 la población urbana se incrementó a 53.8%. Durante la década de los setenta, se registró una reducción en el ritmo de urbanización con respecto a los sesenta, sin embargo, la población urbana aumentó más que la rural en números absolutos, hecho antes no observado. Entre 1970 y 1980



surgieron 60 nuevas localidades urbanas, con lo que se conformó un sistema de 226 ciudades que albergaron al grueso de las actividades secundarias y terciarias del país (CONAPO, 1994).

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se puso en marcha el *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, con el fin de buscar una reactivación de la planta productiva sin embargo, pese a los esfuerzos emprendidos, una característica de este decenio fue el incremento de la extrema pobreza y los elevados niveles de subempleo y desempleo, por lo que este periodo es conocido como la década perdida.

Durante dicha década la urbanización continuó su marcha ascendente y en 1990 el 59% de la población nacional ya habitaba en 311 ciudades. Un hecho particularmente trascendente fue la pérdida de la importancia relativa de la ZMCM con respecto a la población total urbana, la cual decreció de 38.6 en 1980 a 31.4% en 1990, porcentaje equiparable al que mantenía la ciudad de México en 1921, con la diferencia de que en ese año sólo se había 39 ciudades y la capital no alcanzaba los 700 mil habitantes.

Durante los ochenta, dado el creciente fenómeno de las invasiones, la sociedad civil organizada ejerció una gran presión sobre los gobiernos federal y locales a partir del denominado *movimiento urbano popular*. En este periodo, tanto en México como en el mundo, la población pobre buscó canales de organización distintos a los establecidos por las instituciones con el fin de exigir al Estado respuestas claras a sus problemáticas de suelo, vivienda y servicios.

Entre las acciones emprendidas por el gobierno para atender estas demandas destaca la modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos, con el propósito de establecer un sistema nacional de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano. También se llevaron a cabo reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria para transformar a la SAHOP en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que tuvo carácter solicitante y beneficiaria de expropiaciones ejidales para la creación de reservas territoriales, con lo que se buscaba prever el crecimiento futuro de las ciudades.

Igualmente, se reformó la Ley General de Bienes Nacionales para establecer un sistema nacional coordinado de suelo urbano y sus bases de operación. Además, se introdujo el concepto de mejoramiento urbano integrado que articuló la regularización de la tenencia de la tierra con la dotación de servicios básicos y regulara la transmisión de tierra del dominio de la federación a los gobiernos locales, a partir de programas para su aprovechamiento urbano.

Ante el problema de la irregularidad, se instrumentaron dos estrategias complementarias para atacar de manera

integral el problema, una de carácter urbano y otra de carácter agrario. En la primera se buscaba proyectar la ordenación del crecimiento urbano a partir de la generación de reserva territorial para el crecimiento futuro, lo que podría garantizar una auténtica planificación urbana. Durante la administración de Miguel de la Madrid se logró consolidar un mecanismo coordinado intergubernamental para la creación de reservas territoriales, gracias al cual fueron expropiadas 14 mil hectáreas (con lo que se alcanzó la cifra de 17 mil hectáreas de reservas), en tanto que otras 19 mil fueron regularizadas por la CORETT.

Por otro lado, y ante la existencia desmedida de asentamientos irregulares en zonas ejidales, se optó por instrumentar un programa de regularización de la tenencia de la tierra que permitiera sacar de la irregularidad a miles de familias y ofrecerles los servicios y equipamientos necesarios para su desarrollo.<sup>9</sup> Sin embargo, los intentos de la SEDUE para articular acciones de regularización vía la CORETT, con dotación de servicios básicos a través de los gobiernos locales con recursos del *Programa Regional de Empleo*, no tuvieron éxito debido a problemas de coordinación intergubernamental.

El éxito político de la regularización mermó de manera importante la ejecución sostenida de programas para la generación de reservas territoriales, ya que ambos procesos se consolidaban en el sector agrario y, por naturaleza y lógica, se daba preferencia a los trámites de las regularizaciones por encima de la prevención que se ejecutaba en el contexto de la política urbana.<sup>10</sup>

La particular importancia otorgada a la generación de reservas territoriales puede ser considerada como el primer intento coordinado de los tres niveles de gobierno para dar respuesta al problema de la incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano. La planeación de los asentamientos humanos, en ese momento, debía realizarse en condiciones de pobreza crítica y bajo la presión de un crecimiento demográfico alto y un proceso de urbanización muy acelerado.

Había una preocupación por el avance del modelo neoliberal que estimulaba la expansión del sector inmobiliario privado y que tenía una relación directa con la especulación de tierras, que agudizaba la exclusión de los pobres, tanto

<sup>9</sup> Azuela (2002) considera que el programa de regularización de la tenencia de la tierra instrumentado por la CORETT es sin duda el más amplio y duradero del mundo.

<sup>10</sup> Como se ha dicho, la regularización se convirtió en un proceso interminable, ya que no se han instrumentado mecanismos efectivos para castigar a los fraccionadores ilegales y, por el contrario, ha operado de manera ininterrumpida el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Azuela (2002) destaca que para 1996 quedaba todavía un millón de lotes sin regularizar, lo que representaba más de una tercera parte de lo que se había regularizado en dos décadas.

por una reducción de la superficie a la que podían tener acceso, como al lugar donde ésta se ubicaba.

La inestabilidad económica de los ochenta no sólo determinó el éxodo rural hacia las ciudades, sino que también influyó en los flujos de población urbana de las grandes ciudades a las ciudades medias, con orientación principal a la franja fronteriza y a centros turísticos de intenso desarrollo. En esta década de crisis se observó un crecimiento acelerado de la pobreza urbana.

Mientras el gobierno de Miguel de la Madrid se puede caracterizar por un impulso decidido a crear reservas territoriales para el crecimiento futuro de las ciudades, el gobierno de Carlos Salinas se destacó por la importancia primordial que otorgó a la regularización y entrega de títulos de propiedad, lo cual, se consideraba, daba certidumbre a las familias al garantizarles un patrimonio inmobiliario. Durante ese sexenio se entregaron más de dos millones de títulos de propiedad (Salinas, 2000).

México arribó a la década de los noventa con una población de 81.2 millones de personas, de las cuales 59% habitaba en 311 localidades urbanas. Después de casi 30 años de aplicación de la política de población, el fruto del esfuerzo emprendido se observa en la reducción del crecimiento demográfico, cuyo principal determinante es la declinación de la tasa de fecundidad, que pasó de un máximo histórico de 7.3 hijos por mujer en los años setenta a 2.9 en 1994, llegando a 2.4 en 2000 (CONAPO, 2001).

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, lo que permitió incorporar tierras ejidales al desarrollo urbano con base en las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, a través de dos vías: a) la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y b) por medio del dominio pleno de parcelas ejidales. Si bien este proceso ha sido benéfico para combatir la informalidad, también ha acarreado un estrangulamiento de las vías de adquisición de tierra por parte de los hogares en pobreza.

En la Ley Agraria se estableció que las expropiaciones ya no eran atribución exclusiva de la SEDUE, por lo que los gobiernos estatales y municipales, inclusive la iniciativa privada, tenían la facultad para tramitar de manera directa la expropiación de terrenos ejidales y comunales.<sup>11</sup>

Sin embargo, aparentemente, las reformas al régimen agrario han abierto la posibilidad a las grandes inmobiliarias y los especuladores adquieran tierras ejidales que se encuentran en proceso de cambio de régimen ubicadas

en los alrededores de las ciudades, lo que ha generado un desplazamiento de la población pobre a este mercado. Este nuevo fenómeno se conoce como la segunda generación de irregularidad, debido a que la tierra limítrofe con las ciudades ya no será propiedad de los ejidatarios, sino que será controlada por el gran capital, ante la posibilidad de especular con ella en un futuro cercano.

Las expectativas que se han generado en los ejidatarios para comerciar con su tierra de manera legal han generado una reticencia de este sector a continuar con la venta clandestina de sus ejidos, ya que ven la posibilidad de concretar mejores acuerdos comerciales con las inmobiliarias.<sup>12</sup> Este hecho, en sí mismo, no es malo, sin embargo, la apertura de la tierra al mercado inmobiliario, sin opciones de suelo para la población de bajos ingresos, genera un estrangulamiento del mercado que se puede traducir en una expansión más acelerada de la mancha urbana hacia poblados cercanos donde esta población pueda asentarse de manera irregular o, tal vez, un incremento de los hogares extensos o compuestos,<sup>13</sup> en la medida en que las familias no encuentren posibilidades de conseguir un predio.

También existe la posibilidad de que, ante la expectativa de obtener una mayor ganancia por sus tierras, los ejidatarios opten por mantenerlas fuera del mercado hasta que alcancen un precio mayor, lo cual también tendría un efecto importante en la disponibilidad de suelo en el mercado.<sup>14</sup> En suma, no cabe duda que los hogares pobres continúan siendo los más afectados.

<sup>12</sup> Azuela (2002) señala que hay funcionarios del sector agrario que afirman que ya en 2002 todas las tierras ejidales suburbanas estaban en manos distintas de los ejidatarios. Para tal efecto los grandes especuladores e inmobiliarias podrían estar ocultos bajo la figura del "avecindado ejidal".

<sup>13</sup> *Nucleares*: comprenden a una pareja sola, una pareja con hijos o persona sin cónyuge con hijos.

*Extensos*: Se refieren a una familia nuclear y otros parientes del jefe que los une a él (ella) por lazos de consanguinidad o afinidad, o bien, el jefe sin hijos pero con otros parientes.

*Compuestos*: Consisten de una familia nuclear con presencia de personas no emparentadas con el jefe y donde puede haber presencia o no de otros parientes del jefe, o bien, un jefe sin hijos con presencia tanto de parientes como de no parientes. En los hogares nucleares, extensos y compuestos, la presencia de empleados domésticos no altera el tipo de hogar, es decir, no los convierte en hogares compuestos.

*Corresidentes*: Se componen de un jefe solo, sin parientes, pero con al menos una persona que no es pariente.

*Unipersonales*: Es el hogar donde la persona efectivamente vive sola, o sea, sin la presencia de parientes, no parientes o empleados domésticos sí (corresidentes).

Fuente: CONAPO. Proyecciones de los hogares y las viviendas de México y de las entidades federativas, 2005-2050.

<sup>14</sup> Algunas estimaciones permiten suponer que entre 50 y 100 mil hectáreas han sido sustraídas del mercado del suelo por estos fenómenos (Azuela, 2002).

<sup>11</sup> Se estima que cada año se requieren alrededor de 30 mil hectáreas para satisfacer el crecimiento de la población de las principales localidades del país. Entre 60 y 65% corresponde a suelo ejidal y comunal, por lo que los terrenos de origen social constituyen los principales suministradores de tierra para el desarrollo urbano.



Las reformas estructurales del Estado mexicano, el crecimiento económico y el aumento de la productividad quedaron frustrados a raíz del denominado “error de diciembre” de 1994. El desarrollo desigual se manifestó con toda su fuerza en plena operación del modelo neoliberal, mientras que, por un lado, se incorporaron 20 mexicanos a las listas de los hombres más ricos del mundo durante el periodo 1990-1994, por el otro, estudios sobre la pobreza indican que la población en situación de pobreza patrimonial se incrementó de 52.6% en 1992 a 55.6% en 1994 y a 69.6% en 1996 (Hernández, 2004).<sup>15</sup>

En este contexto, el enorme reto que enfrentó Ernesto Zedillo fue el combate a la pobreza. Se observaba un cambio con respecto de la década de los ochenta, al pasar de una pobreza predominantemente rural a una de carácter urbano, lo cual convirtió a la ciudad en el principal escenario de este fenómeno.

Gustavo Garza señala que en los sexenios de Salinas y Zedillo, a pesar de que se realizaron los respectivos programas nacionales de desarrollo urbano, éstos no fueron apoyados de manera decidida, ya que los esfuerzos de ambos gobiernos se enfocaron a sus programas de política social, el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL) y el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), respectivamente.

El papel estratégico de la SEDUE en la instrumentación y ejecución del PRONASOL llevó a una nueva manera de mirar la planeación a partir de la política social, por lo que en 1992 esta institución se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este hecho modificó su posición como generador de reserva territorial, al renunciar a su papel de adquiriente del suelo que desempeñó durante muchos años, y convertirse en promotora de los procesos de incorporación ante los estados y municipios.

Sin embargo, la existencia de la SEDESOL se concebía a partir de la institucionalización de un programa integral de política social, urbana y regional, que era el propio PRONASOL, el cual involucraba directamente a las distintas secretarías con acciones y programas claros para el combate a la pobreza (SEP, SSA, DIF, SEDUE, CFE, CNA, SCT, etcétera). Al desaparecer este programa, en 1994, la SEDESOL se mantuvo con una gran cantidad de programas poco articulados, por lo que el tema del desarrollo urbano y regional quedó circunscrito a una sola subsecretaría y para atender el tema del

medio ambiente se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Complementariamente, a finales del sexenio de Ernesto Zedillo se transfirieron los recursos del *Programa de 100 Ciudades* a los estados para apoyar el federalismo y promover que las entidades federativas asumieran su tarea en el ejercicio de la planeación. Sin embargo, los recursos eran muy escasos comparados con programas como el de PROGRESA, que inició en 1997 con 466 millones de pesos y fue incrementándose año con año hasta alcanzar 13 mil millones de pesos en 2001 para beneficiar a 3.2 millones de familias en pobreza extrema.

En su inicio, PROGRESA logró un importante impacto en la población rural con mayores índices de pobreza por medio de la coordinación intersecretarial (Salud, Educación y Desarrollo Social) y se ubicó como uno de los programas más exitosos en lo que se refiere a política social. Sin embargo, al enfocarse a las zonas rurales, PROGRESA dejó al descubierto la atención de la pobreza urbana, que ya constituía una de las mayores preocupaciones de los investigadores que daban testimonio de que la mayor cantidad de pobres ya no habitaba en las zonas rurales, como hacía 50 años, sino que se alojaba en las márgenes de las principales ciudades del país.

Con todas estas acciones se observa que el tema de la planeación urbana sufrió un duro golpe a nivel central, desvaneciéndose poco a poco para sufrir su peor crisis como tema de la agenda gubernamental en los últimos 30 años. A fin del milenio, las ciudades mostraban un patrón histórico de expansión desarticulada e ilimitada, que se expandía sobre las zonas agrícolas, destruía ecosistemas, producía congestiones y distintos tipos de contaminación (atmosférica, hídrica, acústica, etc.) en demérito de la calidad de vida.

A finales del siglo, se constató nuevamente que la planificación física en sí misma tenía escasos efectos prácticos si no se complementaba con una adecuada gestión urbana. El proceso de descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la gobernabilidad, la efectiva valoración del proyecto político como instrumento de desarrollo de la ciudad democrática, la participación del sector privado y la ciudadana, serían los pilares que darían fuerza a la nueva propuesta de gestión de los asentamientos humanos durante finales e inicios del nuevo siglo (Ahumada, 1993).

<sup>15</sup> A partir de 1994, la pobreza inició una paulatina disminución, en 2002 alcanzó a 51.7% de los mexicanos y en 2006 a 43%.

**Cuadro 2. El tema urbano y del suelo en México, 1950-2009**

Década	Momento económico del país	Problemática urbana y de suelo	Políticas adoptadas	Estrategias para atender el problema del suelo y la irregularidad
1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Enfoque económico orientado al crecimiento del mercado interno con base en un proceso de industrialización para superar la pobreza y encausar el desarrollo, todo apoyado bajo el concepto de planificación o programación para reestructurar la operación del gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Migración rural-urbana</li> <li>● Incorporación cultural de los migrantes rurales</li> <li>● Asentamientos irregulares</li> <li>● Primeros indicios de la marginación y pobreza urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Creación de instrumentos legales para el planeamiento urbano y políticas para solucionar el problema habitacional en un marco de proceso de urbanización desigual con tintes de marginación e irregularidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Represión a los asentamientos irregulares y no dotación de servicios</li> <li>● Creación de reservas para el crecimiento futuro</li> <li>● Implementación de estrategias para la adquisición de suelo ejidal para el desarrollo urbano (expropiación, permuta y, ampliación de zonas urbanas ejidales.)</li> </ul>
1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Industrialización mediante sustitución de importaciones, con incremento de la pobreza urbana y rural</li> <li>● Baja productividad del campo, importaciones agrícolas y empobrecimiento de la población rural con efectos en la migración hacia las ciudades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Urbanización con empobrecimiento</li> <li>● Incremento de los asentamientos irregulares</li> <li>● Conflictos alrededor de la tenencia de la tierra</li> <li>● Denuncia abierta con relación a la tolerancia del gobierno a los asentamientos irregulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Creación de organismos de planificación y establecimiento de cursos y programas de planificación</li> <li>● Diseño de mecanismos de concertación para el manejo de los asentamientos irregulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Procesos expropiatorios para la incorporación de ejidos al desarrollo urbano</li> <li>● Tolerancia de los asentamientos irregulares sin dotarlos de servicios</li> </ul>
1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desequilibrio del sistema económico y desgaste del sistema político (crisis económica de 1976)</li> <li>● Implementación de una estrategia de desarrollo compartido</li> <li>● Irrupción de las dictaduras y pérdida de la democracia y estancamiento del pensamiento social en muchos países</li> <li>● Descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Macrocefalia urbana</li> <li>● Segregación</li> <li>● Contaminación</li> <li>● Deseconomías en la ZMCM</li> <li>● Disminución de la calidad de vida</li> <li>● Asentamientos precarios</li> <li>● Especulación del suelo y carencia elevada de servicios e infraestructura en las periferias urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoyo a centros académicos y de investigación de alto nivel e inserción del enfoque planificador en la administración pública</li> <li>● Institucionalización de una política de población y de desarrollo urbano regional</li> <li>● Promulgación del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano</li> <li>● Implementación de una política de desarrollo regional (polos de desarrollo, ciudades satélite, etc.) para combatir la concentración poblacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Creación del CONAPO</li> <li>● Establecimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos</li> <li>● Creación del INFONAVIT y la SAHOP</li> <li>● Creación de la CORETT y el INDECO</li> <li>● Instauración de planes y programas de desarrollo urbano nacionales y de centros de población</li> <li>● Plan Nacional de Regularización de la Tenencia de la Tierra 1978-1982</li> <li>● Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales</li> </ul>

Continúa

Década	Momento económico del país	Problemática urbana y de suelo	Políticas adoptadas	Estrategias para atender el problema del suelo y la irregularidad
1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etiquetada como la “Década perdida”</li> <li>● Crisis cambiaria con altos índices de inflación</li> <li>● Endeudamiento externo sin precedentes</li> <li>● Incremento del desempleo y surgimiento acelerado del mercado informal en condiciones de marginación y segregación</li> <li>● La pauperización de la población derivó en la agudización de los conflictos sociales lo que a su vez detonó el movimiento urbano popular</li> <li>● Surgimiento y avance del modelo neoliberal que se estimaba aumentaría la pobreza y favorecería la especulación de tierras para el desarrollo urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incremento de las migraciones Rural-urbana</li> <li>● Incremento acelerado de las invasiones y la irregularidad</li> <li>● Aceleración del crecimiento de la pobreza urbana</li> <li>● Falta de soluciones concertadas con la población</li> <li>● Concentración de las decisiones en el Gobierno Federal sin participación del Gobierno Local</li> <li>● Surgimiento del movimiento urbano popular</li> <li>● Preocupación creciente por el tema del medio ambiente urbano por altos índices de contaminación en la ZMCM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incorporación de la descentralización y la participación ciudadana en el proceso de planeación</li> <li>● Reforma administrativa con base en la organización sectorizada y en la planeación</li> <li>● Instauración del Sistema Nacional de Planeación</li> <li>● Transformación de la SAHOP en SEDUE</li> <li>● Surgimiento del primer Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (diseño del proyecto de nación)</li> <li>● Fuerte apoyo a la política de reservas territoriales para el desarrollo urbano</li> <li>● Descentralización de la regularización ejidal a los gobiernos locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis más integral de los problemas y soluciones del desarrollo urbano y la vivienda</li> <li>● Reestructuración de las políticas de asentamiento para hacer ciudad en crisis económica y urbanización acelerada</li> <li>● La investigación alcanza un alto grado de institucionalización</li> <li>● Control del uso e intensidades de uso del suelo y, orientación del crecimiento urbano hacia espacios adecuados</li> <li>● Operación del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano (coord. intergubernamental)</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Retorno de corriente de capital extranjero modificando el estrangulamiento externo de la década anterior</li> <li>● Primer lustro con disminución de la inflación, crecimiento de las exportaciones e integración regional, grandes obras regionales y locales</li> <li>● Modelo neoliberal que trajo consigo un aumento del desempleo abierto y caída de salarios reales, repercutiendo, junto con otros hechos, en la distribución del ingreso</li> <li>● Cambio de una economía cerrada a una de las más abiertas (segundo socio de E.U. y quinto productor de petróleo a nivel mundial)</li> <li>● “Error de diciembre” de 1994, que derivó en una de las peores crisis económicas de México y acrecentó la pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Problemas de cohesión social</li> <li>● Estancamiento de la pobreza urbana</li> <li>● Crecimiento acelerado de las ciudades con problemas de gestión urbana y segregación</li> <li>● Incremento de la violencia y delincuencia</li> <li>● Incremento de la inequidad en el marco del modelo neoliberal</li> <li>● Incremento de la contaminación atmosférica en zonas urbanas y rurales</li> <li>● Incremento del mercado informal</li> <li>● Cambio de una pobreza predominantemente rural a una predominantemente urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Disminución de la participación del Estado en la construcción y gestión de los asentamientos humanos</li> <li>● Combate a la contaminación (surgimiento de la SEMARNAP)</li> <li>● Giro a una política social con base en el liberalismo social (governabilidad en democracia)</li> <li>● Cambio de la SEDUE a SEDESOL</li> <li>● Incorporación de la política urbana regional en la social</li> <li>● Modificaciones al Art. 27 Constitucional</li> <li>● Modificaciones a la LGAH</li> <li>● Cambio de una política preventiva a una reactiva al adoptar como acción fundamental la regularización de la tenencia de la tierra por medio de la CORETT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Traslado del proceso de expropiación a los estados y municipios</li> <li>● Promoción del dominio pleno para incorporar tierra al desarrollo urbano</li> <li>● Revitalización de la CORETT para instrumentar el más ambicioso programa de regularización</li> <li>● Instrumentación de la política urbana y regional en el marco del programa PRONASOL</li> <li>● Instrumentación del Programa PISO, el más exitoso para adquisición de tierra</li> <li>● Descentralización del proceso de planeación urbana al nivel local</li> <li>● Mejorar el marco regulatorio local para agilizar la adquisición de tierra para el desarrollo urbano</li> <li>● Capacitar técnicamente a los gobiernos locales con el propósito de que ejerzan de mejor manera su derecho a adquirir tierra por medio de la expropiación, el cambio de dominio y para la regularización</li> </ul>

Continúa

Década	Momento económico del país	Problemática urbana y de suelo	Políticas adoptadas	Estrategias para atender el problema del suelo y la irregularidad
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ruptura del unipartidismo y fortalecimiento de la democracia</li> <li>● Estabilización y fortaleza macroeconómica en un marco de baja inflación y apertura económica</li> <li>● Aumento de la inversión extranjera directa y disminución del riesgo país a una tercera parte de lo registrado en el segundo lustro de la década anterior</li> <li>● Incremento del desempleo, el mercado informal y pauperización acelerada de la población</li> <li>● Incremento acelerado del proceso migratorio a los Estados Unidos en búsqueda de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incremento de los asentamientos humanos irregulares</li> <li>● Incremento de la pobreza, la violencia y los asaltos y secuestros</li> <li>● Poca articulación de las acciones intergubernamentales en el proceso de planeación urbana y regional</li> <li>● Pérdida de una visión nacional de desarrollo regional y sustentable, con base en el ordenamiento territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fortalecimiento del federalismo para que el ámbito local asuma la planeación de su desarrollo</li> <li>● Impulso decidido a la planeación estratégica</li> <li>● Apoyo al desarrollo de un sistema urbano más equilibrado</li> <li>● Creación de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional y la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas</li> <li>● Modificación de la Ley de Vivienda</li> <li>● Promulgación de la Ley General de Desarrollo Social.</li> <li>● Creación de la Sociedad Hipotecaria Federal, de las SOFOLES y de la CONAVI</li> <li>● Impulso sin precedente de las inmobiliarias para detonar la oferta de vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Operación de los Programa Oportunidades y Hábitat para el combate de la pobreza urbana</li> <li>● Adquisición de tierra para reserva territorial por medio del Programa Hábitat</li> <li>● Impulso sin precedentes a la industria de la vivienda con bajo impacto en la población con ingresos hasta tres salarios mínimos</li> <li>● Identificación e inventario de suelo apto para el crecimiento urbano en las principales ciudades de México</li> <li>● Implementación de programas de lotes con servicios por parte de gobiernos estatales y municipales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## Desafíos al inicio del siglo XXI

A inicios de nuevo siglo, se pueden destacar los siguientes elementos que definen el contexto en el que se deberá enfrentar el tema de la pobreza urbana:

- El crecimiento demográfico muestra una tendencia decreciente.
- El sistema de ciudades es más amplio y diversificado.
- La transición demográfica está en una fase avanzada, que se traduce en un incremento acelerado de su población joven, respecto a la infantil y adulta mayor.
- El parque habitacional casi se duplicará al pasar de 22.1 millones de viviendas en 2000 a 40.4 millones en 2030.
- La modificación del Artículo 27 constitucional permitió cambiar el dominio de la propiedad agraria.
- La modernización institucional en el sector de la vivienda de interés social, en un entorno de estabilidad macroeconómica.
- La desaparición de alternativas de vivienda y suelo para los hogares que perciben hasta tres salarios mínimos.
- En 2005, 72% de la PEA ocupada obtenía menos de tres salarios mínimos; 89% residía en localidades rurales y 66% en urbanas.
- La proporción de la población que vive en condición de pobreza ha pasado de 30% en 1970 a 59% en 1977, a 70% en 1996, y a 43% en 2006.
- La marginación afectaba en 2000 a 22.9% de la población, cifra que disminuyó a 19.5% en 2005.
- La propiedad de la tierra para crecimiento futuro de las ciudades está concentrada en las empresas inmobiliarias.
- Las condicionantes actuales de oferta y demanda agudizarán aún más el problema de suelo urbano para hogares pobres.
- Las entidades federativas y municipios cuentan con mayores atribuciones para la planeación de su desarrollo urbano.
- La planeación urbana está en crisis como tema de la agenda gubernamental.
- Cada vez hay mayor participación de la iniciativa privada y la sociedad civil organizada en la urbanización de los asentamientos marginados.

A partir de 2000, sentadas las bases del equilibrio macroeconómico en la administración anterior, la economía mexicana ha adquirido mayor fortaleza y estabilidad, sin embargo, se presenta en un ámbito de profundas desigualdades sociales. Según las cifras del censo de 2000, 50.4% de los hogares mexicanos más pobres (del I al V decil) percibía tan sólo 10.1% de los ingresos mensuales declarados, mientras que 10% de la población con mayores ingresos (X decil) concentraba 53.7%. Se observa también que la población ubicada en el decil más pobre (decil I) percibía en promedio un ingreso mensual per capita de un peso cuando, por su parte, la población del decil más rico obtenía en promedio 8 280 pesos mensuales *per capita* (CONAPO, 2001).

Pese a las notables mejorías observadas en el primer lustro del presente siglo en indicadores como los de salud, educación y marginación, las desigualdades regionales prevalecen aunque con menos intensidad. La marginación afectaba en 2000 al 22.9% de la población, cifra que disminuyó a 19.5% en 2005. En esta reducción de 15% fue trascendental la aplicación del *Programa Oportunidades*, antes PROGRESA, ya que atendió de manera integral, con apoyos en alimentación, salud y educación, a cinco millones de familias urbanas y rurales marginadas, logrando un aumento permanente en el consumo de los hogares atendidos y fortaleciendo el gasto en educación y salud para niñas y niños (CONAPO, 2001). De forma paralela, en el periodo 2000-2004 se incrementó 19%, en términos reales, el monto de las transferencias a gobiernos locales para el combate a la pobreza y la marginación.

Durante ese sexenio se mantuvo la lógica de ubicar al desarrollo regional y urbano como parte de la política social y, por tanto, como atribución de la SEDESOL, hecho que se institucionalizó con la publicación, en 2004, de la Ley General de Desarrollo Social, lo que consolidó una política de Estado para la protección de la población pobre y marginada del país. Igualmente, la ley estableció que los municipios serían los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones de desarrollo social, en el marco del renovado proceso de impulso al federalismo.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Se establece que son prioritarios y de interés público: "I. Los programas de educación obligatoria; II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica; III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria; V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; VI. Los programas de abasto social de productos básicos; VII. Los programas de vivienda; VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía; y IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano."

La población del país ascendió a 107.6 millones a mediados de 2009, es decir, 9.2 millones de personas más que en 2000. Pese a este incremento demográfico, se observaron avances importantes en la dotación de servicios para las viviendas. Entre 1990 y 2005, la proporción de viviendas sin de agua entubada se redujo de 22.9 a 11.5% a nivel nacional, mientras que en las áreas urbanas lo hizo de 13.0 a 5.9%, con lo cual, tanto a nivel nacional como urbano, se ha alcanzado ya, diez años antes de lo comprometido, la Meta de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el porcentaje de personas que carece de acceso agua potable (CONAPO, 2008b).

En lo referente a las viviendas con drenaje, se observó que en el periodo 1990-2005, la proporción de viviendas que carece de este tipo de servicio disminuyó de 38.0 a 14.2% a nivel nacional, y de 20.6 a 5.1% en el ámbito urbano, con lo que también se ha alcanzado la Meta de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso a servicios básicos de saneamiento, entre 1990 y 2015.

Por su parte, la proporción de viviendas particulares con energía eléctrica aumentó de 87.5% en 1990 a 97.5% en 2005, con diferencias menores entre la cobertura de las zonas urbanas y rurales del país (99.2% y 93.2% en 2005, respectivamente).

En el ámbito territorial, México afrontó el inicio de siglo con un sistema de ciudades más amplio, sólido y diversificado. En 2009, la población nacional es predominantemente urbana, con 77.8 millones de residentes en 364 ciudades de 15 mil habitantes o más, 72.3% del total nacional. Se estima que hacia 2030 la población urbana de México podría crecer a una tasa promedio de 0.8% anual, para alcanzar un total de 92.1 millones de personas, es decir, 76.1% de la población nacional (CONAPO, 2008b).

En el contexto actual, se pueden destacar los siguientes hechos relevantes que definen el nuevo patrón de urbanización a inicios del presente siglo:<sup>17</sup>

- La dirección de los flujos migratorios se ha modificado radicalmente en el tiempo, al pasar de un proceso de migración rural-urbana a un proceso de migración urbana-urbana, hecho que ha ocurrido en el contexto de un claro fortalecimiento y diversificación del sistema urbano nacional.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Esta síntesis considera las conclusiones de Partida Bush (2007).

<sup>18</sup> El monto de migrantes interurbanos (2.23 millones) excede claramente al éxodo rural-urbano (806 mil), sin embargo, por primera vez, desde la Revolución Mexicana, se observa una reducción en la población rural nacional.



- Las ciudades son el principal destino de los migrantes; más de la mitad de la migración intermunicipal tiene lugar dentro del sistema urbano nacional; del total de traslados, más de tres cuartas partes concluyen en alguna de las ciudades del país.
- Se observan comportamientos urbanos de atracción poblacional contrastantes. Mientras que del periodo 1965-1970 al de 1985-1990 la región metropolitana de la ciudad de México (el Distrito Federal, el Estado de México y Morelos) redujo en una tercera parte sus inmigrantes y cuadruplicó sus emigrantes en los mismos lustros, Cancún se convirtió en un caso *sui generis* al constituirse en el principal centro urbano de atracción poblacional desde hace varios quinquenios.
- Las ciudades medias (de cien mil a menos de un millón) han incrementado paulatinamente su poder de atracción de población. Esta creciente atracción se comprueba no sólo por la tasa de ganancia neta por migración con respecto a los demás rangos de tamaño de localidad, sino también por el superávit más cuantioso y la mayor tasa de migración.
- El desarrollo de la franja fronteriza, basado en la maquila, la diversificación económica y el crecimiento de las ciudades del norte y centro del país, y el desarrollo urbano del sur sureste, basado en el turismo, generan una dinámica regional que abre nuevas posibilidades para la migración interna en búsqueda de educación y capacitación, empleo y calidad de vida.
- El creciente intercambio de personas, bienes y servicios en la frontera norte del país ha dinamizado el crecimiento de los asentamientos humanos, convirtiéndose en un polo de atracción creciente. El paulatino cierre y regularización de los flujos migratorios de carácter internacional tenderían a alterar el crecimiento de estos centros poblacionales de una manera aún no calculada.

En este contexto, observamos que el desarrollo polarizado en unos cuantos centros ha derivado en un complejo proceso migratorio que ha impactado de manera muy importante en los asentamientos humanos rurales y en la recomposición del desarrollo regional y nacional.

Se prevé que el proceso de urbanización seguirá su curso en los próximos años, alimentado principalmente por el crecimiento natural de la población urbana y sus movimientos interurbanos. Este hecho anuncia importantes transformaciones en el paisaje del país y sugiere que los núcleos urbanos serán cada vez más determinantes en la configuración de los patrones de distribución territorial de la población.

Para encarar con éxito los desafíos urbanos del siglo XXI será necesario, entre otros muchos aspectos, incrementar la cobertura de infraestructura básica,

equipamiento y servicios en las ciudades; controlar la expansión desordenada de los núcleos urbanos; atender la segregación y fragmentación del espacio urbano y la pobreza en las ciudades; atender los problemas ambientales que cada vez tienen una repercusión más directa en la calidad de vida urbana; hacer más eficientes y participativos los procesos de gestión urbana y buscar canales de colaboración expeditos, orientados al cofinanciamiento para la atención de los problemas de carácter metropolitano.

Por otra parte, y como producto de la etapa avanzada de la transición demográfica por la que atraviesa el país, el CONAPO estimó que el parque habitacional se deberá incrementar de 22.1 millones de viviendas en 2000 a 28.6 millones en 2010 y a 40.4 millones en 2030 para estar en capacidad de albergar en condiciones dignas a los nuevos hogares. Ante este reto, el Gobierno Federal lanzó un agresivo programa de vivienda urbana, el cual ha sido el más exitoso hasta el momento. Durante el periodo 2000-2006 se otorgaron alrededor de 4.2 millones de créditos, de los cuales 3.1 millones corresponden a la adquisición de vivienda y el resto a mejoramiento y otros tipo. Para 2009, se estima invertir un total de 287 666 millones de pesos y, en el marco de la firma del Pacto Nacional por la Vivienda, la Sociedad Hipotecaria Federal se comprometió a otorgar por lo menos 750 mil créditos para vivienda este año.

Sin embargo, el *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* reconoce que no se ha logrado implementar programas y acciones que permitan el acceso al suelo urbano y a la vivienda para los grupos de población más pobre. Se señala que el financiamiento a la vivienda ha estado enfocado fundamentalmente a la población asalariada y que la población que percibe menos de tres salarios mínimos no cuenta con acceso formal a la vivienda, por lo que recurre a la compra informal de suelo en asentamientos irregulares y a la vivienda precaria, lo que limita fuertemente sus posibilidades de desarrollo personal y económico.

Como se observa, la preocupación persiste y se hace explícita en los planes y programas de la Administración Pública Federal, sin embargo, no se ha logrado establecer una estrategia clara para incorporar a la población pobre como principal beneficiaria de los programas de vivienda. Este hecho es particularmente trascendental si consideramos que 66% de los habitantes de las ciudades que contaban con un trabajo en 2005 no percibía más de tres salarios mínimos (INEGI, 2006). Sin duda, la crisis económica que se está viviendo actualmente tendrá un efecto muy importante en los ingresos de los hogares en los próximos años, con las consecuencias que esto traerá en las posibilidades de los hogares pobres para adquirir un terreno o una vivienda.

El financiamiento de suelo urbanizado, a través de un sistema de subsidio, crédito y ahorro previo, puede ser una alternativa que permita a las familias que perciben hasta tres salarios mínimos adquirir un espacio donde vivir, en un clima de certeza jurídica al incorporarse de manera formal a la ciudad.

Las políticas públicas que se instrumenten en beneficio de los pobres deben considerar el pago justo a núcleos agrarios, los cuales deben beneficiarse de este proceso de urbanización y, el derecho de la población pobre a acceder a un suelo barato que esté al alcance de sus posibilidades.

Es importante tener presente que la adquisición de tierra, su urbanización y equipamiento representan una quinta parte de la inversión total en vivienda nueva, cifra muy significativa a considerar como elemento estratégico en el replanteamiento de las políticas de suelo para vivienda y el desarrollo urbano (Iracheta y Rébora, 2004).

De manera complementaria, un elemento que puede llegar a tener una incidencia básica para revertir la tendencia de la urbanización descontrolada, sería el uso de la expropiación (entendida como una limitación al derecho de propiedad, ya que el dueño de un bien queda privado del mismo mediante o previa indemnización, cediendo su derecho en pro del interés público) para la generación de esta reserva de suelo fundamental para alojar a la población de escasos recursos.

Hasta inicios de los años noventa, el Gobierno Federal era prácticamente el responsable de todo el proceso de adquisición de suelo, por lo menos por la vía expropiatoria, para la conformación de reservas territoriales. Posteriormente, con las modificaciones a los marcos legales, particularmente a la Ley de Asentamientos Humanos y a la legislación agraria, los procesos expropiatorios ya no son responsabilidad única del Gobierno Federal y se abre la posibilidad para que estados y municipios desarrollen procesos expropiatorios para generar su propia reserva territorial. En este contexto, las expropiaciones deben ser vistas como una herramienta jurídica prevista por la Constitución, y que no requiere cambio ni reforma jurídica para su aplicación.

En términos generales, podemos afirmar que el acceso al suelo urbano ha llegado a constituirse en un obstáculo para garantizar el bienestar de los hogares en situación de pobreza. Su escasez se presenta en el contexto de una demanda creciente, producto del acelerado proceso de urbanización; el libre juego de las fuerzas del mercado, que ha generado un incremento de su precio por encima del aumento global del costo de la vida; la especulación inmobiliaria, agudizada con las reformas al Artículo 27 constitucional, ya que los ejidatarios cuentan ahora con la posibilidad de entrar al mercado del suelo y a la especulación de manera legal;

la inequitativa distribución de la riqueza, que hace que solamente dos quintas partes de las familias puedan adquirir legalmente tierra donde asentarse; y las contradicciones que genera el encuentro de los regímenes agrario y urbano, situación que introduce un elemento adicional de complejidad al tema.

**Diagrama 1. Factores determinantes del precio de suelo**

Factores determinantes del precio del suelo		
Físicos	Sociales	De política gubernamental
Localización	Disponibilidad de servicios	Políticas fiscales y regulatorias
Disponibilidad de suelo apto	Infraestructura y equipamiento	Recuperación de la plusvalía
Características fisiológicas	Monopolio de la propiedad	Subsidios
Accesibilidad	Tipo de agente promotor (público o privado)	Política de regularización
Tamaño	Propiedad de la tierra (legal o ilegal)	Reservas Territoriales
Forma	Presión social por factores demográficos (demanda) Grado de urbanización Ingresos	Instrumentos legales y de planeación (normas y planes)

Fuente: Elaboración propia.

La política de regularización instrumentada por el Gobierno Federal desde hace 30 años ha generado que los propietarios y fraccionadores opten por la vía de la informalidad, por ser más rentable. A tal grado ha llegado la adopción de esta forma de adquisición de tierra para los asentamientos humanos, que sus precios no son, como se esperaba, sustantivamente más baratos que los lotes regularizados.

En apariencia, el proyecto de adquisición de reserva territorial se avizoraba como una estrategia que podría, en coordinación con las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, acabar con la ocupación ilegal de tierras de propiedad ejidal y comunal. Sin embargo, la realidad mostró que las acciones federales y estatales para crear reservas territoriales no fueron suficientes para detener el crecimiento ilegal.

Continuamos enfrentándonos al desafío de atender el grave problema de la dotación de suelo urbano con programas que no logran llegar a la población objetivo,



la que realmente genera la ocupación ilegal, por lo que es necesario aportar nuevas ideas y caminos alternativos para apoyar el desarrollo de políticas públicas eficaces.

Es evidente la necesidad de una participación activa de la Comisión Nacional de Vivienda con el fin de ordenar la estrategia gubernamental a favor de la población en pobreza y coordinar acciones concretas para modificar la estrategia hasta ahora implementada. Apoyar de manera decidida a los pobres no resta el impulso que se ha dado a la vivienda terminada y que se pone a la venta por las inmobiliarias, sin embargo, es necesario observar que al menos una tercera parte de los nuevos hogares que se formarán en los próximos años no podrá acceder a este tipo de programas, por lo que requieren una estrategia diferenciada, basada en tierra apta y urbanizada que se puede ofrecer con el apoyo de los subsidios que el Congreso aprueba anualmente para el desarrollo social.

Al dotar a un hogar de un lote con servicios se le resuelve un problema estructural y fundamental, ya que se ha demostrado que la situación de ilegalidad mantiene a los hogares hundidos en la pobreza y la desesperación durante varios lustros. Se ha observado que un lote con servicios puede ser la plataforma fundamental para sacarlos de la marginación. El proveerles de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica de manera inmediata, preferentemente dentro de los límites de la ciudad, los traslada a un nivel de desarrollo diametralmente opuesto al que se encontrarían si compran su terreno, por el mismo precio, pero de manera irregular y en las márgenes de la ciudad (Garcés, 2009).

Estos hogares podrán seguir siendo pobres de acuerdo a su nivel de ingreso, pero mejorarían su condición de marginación, ya que harían uso de las escuelas, clínicas, tiendas de autoservicio, transporte y parques, entre otros, que se encuentran ya en los barrios que redensificarán.

Una vez que los hogares pobres cuenten con suelo urbanizado, iniciarán un camino hacia la construcción de su vivienda, proceso en el cual podrán ser acompañados por organismos no gubernamentales y privados, así como por los diferentes niveles de gobierno.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Por ejemplo, CEMEX ofrece un programa de microcrédito denominado Patrimonio Hoy, con el cual la familia, a través de un ahorro, accede a un crédito. No se solicita ningún requisito formal, sólo constancia y compromiso con su ahorro. Con este esquema, CEMEX financió a más de 95 mil familias en el país durante 2004. Una familia puede tener acceso a créditos por tiempo indefinido, por montos incrementables, con sólo hacer su aportación semanal. Además del microcrédito, el paquete incluye asesoría técnica; precios congelados de toda la gama de materiales utilizados en la obra negra y para acabados, hasta por tres años y medio; entrega de materiales a pie de predio o hasta donde lle-

## Conclusiones

Los principales objetivos de la política de suelo y vivienda para la población pobre deben traducirse en estrategias, programas y acciones que consideren por lo menos los siguientes aspectos:

- Agilizar la regularización de la tenencia de la tierra de los hogares en pobreza para iniciar su urbanización.
- Mejorar los mecanismos de generación de reservas territoriales para garantizar suelo para población en pobreza.
- Vigilar los mecanismos de adquisición de tierra por parte de las inmobiliarias para combatir la especulación y regular el crecimiento urbano.
- Promover la expropiación concertada, particularmente en los lotes urbanizados;
- Incentivar el asentamiento de población pobre dentro de la mancha urbana.
- Llevar a cabo una reestructuración de la administración municipal, a fin de mejorar su capacidad de crédito y ampliar su margen de acción para llevar a cabo acciones de infraestructura y servicios para los pobres.
- Impulsar el subsidio directo a los hogares pobres para que tengan la opción de utilizarlo en la compra de un terreno, de una vivienda usada, de una renta con opción a compra, en la remodelación o ampliación de la vivienda.
- Innovar sistemas de financiamiento acordes a la capacidad de pago de las familias con menores ingresos, considerando las experiencias de empresas privadas que han logrado ingresar a este mercado con sus sistemas de crédito.
- Llevar a cabo una discriminación positiva de los subsidios para beneficiar a los hogares con mayor vulnerabilidad social, como la jefatura femenina, la jefatura de adultos mayores, la pobreza y la discapacidad.
- Diseñar una estrategia integral para que todos los organismos encargados de impulsar programas de vivienda se articulen de manera armoniosa y tengan una población objetivo claramente definida.
- Iniciar un programa permanente de reubicación de la población en riesgo para mitigar la vulnerabilidad de

que el camión; y facilidades para guardar los materiales. El paquete de beneficios facilita la continuidad en el proceso de autoconstrucción y genera ahorros por dos terceras partes en el tiempo y un tercio del costo, y refuerza el sentido de autosuficiencia para alcanzar metas mayores. El programa es autosustentable y presenta un crecimiento sostenido desde noviembre de 2002. La cartera de crédito vencida está por debajo de 1%, considerando que la mora se genera un día después de la fecha de corte.

la población pobre ante la posibilidad de un evento natural atípico, o un desastre industrial o químico, entre otros.

- Generar mecanismos de colaboración con organismos de la sociedad civil para la construcción de vivienda social.<sup>20</sup>

El avance de la transición demográfica nos plantea un panorama complicado, ya que durante los próximos tres lustros se incrementará progresivamente la población joven hasta alcanzar cifras nunca antes vistas en nuestro país. Las demandas derivadas de este proceso se verán reflejadas en la presión a los sistemas de educación y capacitación, en la demanda de empleo, salud y, evidentemente, de vivienda.

Debemos alcanzar la posibilidad de garantizar a nuestra población pobre una base mínima de bienestar para, con su esfuerzo y la solidaridad de la sociedad y el gobierno, vencer su condición de marginación y desafiar así el futuro de incertidumbre que marca a estos hogares.

En este contexto, las ciudades se han convertido en nuestro principal insumo e instrumento para detonar el desarrollo y abatir la pobreza. De no actuar de manera rápida e inteligente, se corre el riesgo de que las ciudades se conviertan en los nuevos espacios de la pobreza, donde la inseguridad y el atraso sean las condicionantes que determinen la calidad de vida de sus ciudadanos.

Atender a tiempo este enorme reto es una prioridad nacional y de los resultados de este esfuerzo dependerá, en buena medida, el éxito que obtendremos como sociedad en los años venideros. La población pobre demanda atención urgente y no es posible ni viable dejarla a un lado del camino; su atención requiere decisiones concertadas y una coordinación intergubernamental como nunca antes se había dado. El avance en la democracia y el federalismo son la punta de lanza para concebirlo, así como las experiencias y los recursos federales y locales son los instrumentos para concretarlo.

<sup>20</sup> En Tijuana la ingerencia de la sociedad civil en la producción de vivienda es muy importante. Mediante el trabajo voluntario y las ONG, en dos años se produjeron 10 700 viviendas en lotes familiares, comparadas con 690 acciones institucionales de mejoramiento que se realizaron en cuatro años. La participación de las organizaciones de la sociedad civil tiende a fortalecer el tejido social y a facilitar los procesos de autoproducción de vivienda, experiencias que están siendo desaprovechadas por falta de mecanismos que las vinculen con la acción institucional (González y Solís, 2005).

## Bibliografía

- Ahumada, Jaime (1993), *Democracia, proyecto político y gestión de ciudades capitales y gobiernos locales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Azuela, Antonio y Tomás François (1997), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Azuela, Antonio (2002), "El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la reforma", en *Segundo Seminario Internacional. Reformas al Suelo Urbano*, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 4 y 5 de julio, inédito.
- CONAPO (1994), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1995), *Distribución de la población en México por tamaño de localidad, 1950-1990*, México, Consejo Nacional de Población, inédito.
- (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2002), *Índice de marginación urbana 2000*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2005), *Índice de marginación 2005*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2006), *La política nacional de población: 6 años de trabajo 2001-2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008a), *Índice de marginación urbana 2005*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008b), *La situación demográfica de México, 2008*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONAVI (2008). [www.conavi.gob.mx](http://www.conavi.gob.mx), estadísticas históricas.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la Modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CORETT (2008). [www.corett.gob.mx](http://www.corett.gob.mx)
- Corona, Rodolfo (2002), "Medición de la migración de mexicanos a Estados Unidos en la década 1990-2000", en Brígida García (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México.

- Covarrubias, Francisco, Alberto Rébora y Eduardo Ramírez (1995), *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*, México, inédito.
- Delgado, Rubén (1991), *Ley Agraria. Comentada*, México, Editorial Sista.
- Este País (2007), "Indicadores de pobreza en México. Un balance de su evolución entre 1992 y 2006", en *Este País*, México, diciembre 2007, p. 67-72.
- Garza, Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México.
- González, Ligia y Elena Solís (2005), "Causas, condiciones y efectos de la vivienda inadecuada. Resultados de estudios de caso: San Cristóbal de las Casas; Chiapas, y Tijuana, Baja California", en *Alternativas habitacionales para la población de menores ingresos*, México, UNAM.
- González, Ligia y Rafael Vargas (2000), "El Sector Público como elemento regulador del mercado de suelo urbano", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- González, Ligia y María Isabel Monterrubio (1993), "Tendencias en la dinámica y la distribución de la población, 1970-1992", en *El Poblamiento de México. Una Visión Histórico Demográfica*, Tomo IV, México, Consejo Nacional de Población.
- Hernández, Enrique (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México 1970-2000-2030*, México, Consejo Nacional de Población.
- INEGI (2006), *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Iracheta, Alfonso (1997), *Planeación y Desarrollo. Una visión de Futuro*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Iracheta, Alfonso (2000), "Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- Iracheta, Alfonso y Alberto Rébora (2004), *Proyecto: políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda*, México, Secretaría de desarrollo Social, inédito.
- Mac Donald Maier, Joan. y Daniela Simioni (1999), *Consensos urbanos. Aporte del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, Serie Medio Ambiente, Santiago, Comisión económica para América latina y el Caribe.
- Morales, Patricia (1989), "Indocumentados mexicanos", en *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997), *Regional Development and Structural Policy in Mexico*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Ortiz, Enrique (2006), *Notas sobre la producción social de la vivienda. Elementos básicos para su conceptualización e impulso*, en Torres, Rino y Roberto Eibenschutz (coords.), *La producción social de la vivienda en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Partida, Virgilio (2006), *Migración interna en México, una perspectiva multiregional*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas.
- Presidencia de la República (2005), *Entérate de los cambios que hemos logrado juntos los mexicanos en estos 5 años*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- (2005a), Informe: *¿Dónde estamos y a dónde vamos?*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- Ramírez, Eduardo (2000), "Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez, Alejandro (1988), *Del México Rural al México Urbano*, México, Consejo Nacional de Población, inédito.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000), *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza Janés.
- SCT (2009), "Red federal pavimentada por entidad federativa (diciembre de 2008)", México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en: <http://dgcc.sct.gob.mx/index.php?id=803>
- SRA (1997), *La transformación agraria. Origen, evolución y retos*, México, Secretaría de la Reforma Agraria.
- SEDESOL (1994), *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, del 1 de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Miguel Ángel Porrúa.
- (1996), *Conferencia Hábitat II. Informe Nacional*, México, Comité Preparatorio de México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Seyde Meléndez, Federico (2000), "La incorporación de tierras de propiedad social al desarrollo urbano en México: marco legal y estrategia de política pública", en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense, Lincoln Institute of Land Policy.
- Unikel, Luis (1979), "El problema urbano-regional en México", en *Gaceta UNAM*, Cuarta época, vol. III, suplemento núm. 20, 9 de agosto, México, UNAM.

# Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas

*Paula Leite  
María Adela Angoa  
Mauricio Rodríguez*

## Resumen

En las últimas décadas, la migración México-Estados Unidos ha sufrido modificaciones en cuanto a su magnitud, intensidad, modalidades y características, lo que ha abierto un nuevo ciclo en la dinámica del propio fenómeno. Entre los rasgos más distintivos del patrón migratorio contemporáneo destaca la escasa masiva del fenómeno (sobre todo bajo la modalidad indocumentada), su carácter más permanente (y menos circular), la extensión territorial a lo largo y ancho de ambos países, y el perfil más heterogéneo de los migrantes. Como resultado de esta dinámica, los mexicanos figuran, por mucho, como el principal grupo inmigrante en Estados Unidos, pero se inscriben en un contexto político y social que les es poco favorable. Pese a que muchos de ellos mejoran su situación respecto a las expectativas socioeconómicas que tenían en México, su integración económica y social se procesa en moldes desfavorables, comparados con otros grupos poblacionales. La situación de desventaja de los mexicanos se relaciona, en primera instancia, con su carácter mayoritariamente indocumentado, el cual constituye el principal obstáculo para su adecuada integración a la sociedad receptora. Ambos aspectos –irregularidad y deficiente integración– han contribuido a generar en Estados Unidos un clima social y político hostil a la migración mexicana, lo que ha dado lugar a protestas sobre la falta de control de la migración procedente de México y sobre la “inintegrabilidad” de los inmigrantes mexicanos y de su descendencia, así como a temores sobre los eventuales sincretismos a que pudiera verse expuesta la identidad cultural estadounidense. Con la administración del presidente Barack Obama existen enormes expectativas de que una reforma migratoria integral se pueda concretar en 2010 y amplíe los canales legales para la migración mexicana. Sin embargo, también resulta crucial que México adopte una postura más proactiva y se prepare para enfrentar las consecuencias y aprovechar las ventanas de oportunidad que resulten de la reforma migratoria estadounidense.

## Introducción

Caracterizado desde sus orígenes como un proceso de naturaleza primordialmente laboral, la emigración de mexicanos a Estados Unidos se inserta en el contexto de una relación de vecindad históricamente compleja, en la cual conviven dos naciones con profundas disparidades. El sistema migratorio que vincula ambos países ha sido objeto de variaciones importantes en el tiempo, las cuales son correlativas a los propios cambios socio-demográficos, económico-estructurales y políticos, tanto en México como en Estados Unidos, e inciden en los moldes en que ocurren los procesos de integración de los mexicanos a la sociedad receptora.

Sustentados en los aspectos consensuales de un amplio cúmulo de estudios e investigaciones (véase, por ejemplo, Corona, 1997; Gómez de León y Tuirán, 2000; Alba, 2000; Corona y Tuirán, 2001; Durand, Massey y Parrado, 2002; Durand y Massey, 2003; Leite *et al.* 2003; CONAPO, 2004; CONAPO, 2005; Leite y Acevedo, 2006), es un hecho que a partir de la década de los setenta el patrón migratorio tradicional México-Estados Unidos ha sufrido modificaciones en cuanto a su magnitud, intensidad, modalidades y características, marcando con ello un nuevo ciclo en la dinámica del propio fenómeno. Este nuevo ciclo encuentra su correlato en ciertos cambios contextuales de relieve, tales como las transformaciones en la estructura y organización de la economía estadounidense, las sucesivas crisis económicas registradas en México durante las últimas décadas y la reestructuración de su modelo económico, las contingencias deparadas por la unilateralidad de las diversas políticas migratorias norteamericanas, el impacto de los tratados comerciales y un contexto general de creciente globalización (Leite *et al.*, 2003).

Una breve caracterización de los nuevos patrones de la migración México-Estados Unidos nos habla de: un incremento en la magnitud e intensidad de la migración al vecino país (sobre todo indocumentada); una ampliación



de las regiones de origen y de destino —y las correspondientes rutas migratorias—, con una tendencia a la configuración de un patrón migratorio de carácter nacional y no meramente regional; un desgaste de los mecanismos de circularidad migratoria, con sus consecuentes efectos sobre la propensión a una migración de carácter más permanente; una mayor heterogeneidad del perfil de los migrantes; una considerable diversificación ocupacional y sectorial; una migración de carácter más familiar. En buena medida, estos cambios han incidido en los procesos de integración de los mexicanos en Estados Unidos, aunque no necesariamente de manera positiva.

El presente trabajo expone la evolución de las magnitudes, tendencias y características del fenómeno de la migración México-Estados Unidos a lo largo de las últimas décadas. En una primera parte, se analiza el marco contextual que da inicio al nuevo orden migratorio iniciado a partir de la década de los setenta. A continuación, se procede a la caracterización de los nuevos patrones migratorios en conjugación con sus elementos contextuales, y se presenta un breve bosquejo de las condiciones de integración socioeconómica de los mexicanos a la sociedad estadounidense, desde una perspectiva comparativa con otras poblaciones. El análisis incorpora el enfoque de dualidad continuidad/cambio de los procesos migratorios, en el que se busca identificar qué elementos tienden a dar cuenta de patrones de estabilidad en el tiempo y cuáles parecen evidenciar ciertas transformaciones. Finalmente, se discuten algunas implicaciones y retos a futuro del fenómeno migratorio que vincula a los dos países.

El análisis diacrónico de la población residente en Estados Unidos se realiza con base en las muestras de 5% del Censo de Estados Unidos para los años de 1970, 1980, 1990 y 2000, en la *American Community Survey* (ACS) de 2007 y en la *Current Population Survey* (CPS) del Buró de Censos de Estados Unidos, correspondiente al mes de marzo de 2002, 2007 y 2008.

A su vez, los flujos migratorios mexicanos se examinan a partir de la información derivada de la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (1992 y 1997), la *Encuesta Nacional de Empleo* (2002) y la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México* (1993-2008).

## Marco contextual del nuevo ciclo de la migración México-Estados Unidos

El nuevo orden migratorio entre México y Estados Unidos da cuenta de un proceso que descansa en la paulatina conjugación de (nuevas condiciones de) los factores de demanda, oferta y redes sociales. Al mismo tiempo, en un plano institucional, estos factores se articulan con una

serie de políticas migratorias bajo modalidades mutuamente condicionantes.

En cuanto a los factores de demanda, las transformaciones producidas en la economía estadounidense a partir de los años setenta requirieron de un volumen ascendente de mano de obra, factible de integrarse en sectores de actividad económica en franca expansión por todo el territorio de Estados Unidos: manufactura y servicios. Al igual que en el caso de otras latitudes del mundo desarrollado, el mercado laboral estadounidense ha registrado una disminución de la importancia relativa de las ocupaciones en el sector agrícola, al tiempo que las ocupaciones de servicios asumen un mayor peso que las de la manufactura. En otras palabras, pese a la indiscutible importancia de la actividad industrial como generadora de riqueza y de crecimiento económico, el sector de los servicios, sobre todo a partir de los años noventa, se ha caracterizado por un intenso dinamismo y, en la actualidad, ocupa a tres de cada cuatro trabajadores en Estados Unidos. Al propio tiempo, se asiste a una polarización creciente del mercado de trabajo estadounidense, marcada por el crecimiento de ocupaciones propias de la *sociedad de la información*, que requieren de mano de obra con elevado nivel de calificación, de manera paralela al aumento del empleo en servicios de bajo nivel de capital humano.

La población inmigrante en Estados Unidos ha constituido una parte creciente de la fuerza laboral, adquirido un carácter estructural y contribuido al proceso de polarización ocupacional (Giorguli, Gaspar y Leite, 2007). La demanda bipolar de mano de obra inmigrante guarda una estrecha relación con las transformaciones en la estructura productiva, que provocaron un intenso dinamismo en la creación de empleos para foráneos, tanto en los niveles más altos, como en los más bajos de la escala ocupacional. Por un lado, la economía estadounidense constituye un polo de atracción para migrantes altamente calificados, lo que, aunado a una política que fomenta abiertamente este tipo de inmigración, condiciona favorablemente su integración a la sociedad estadounidense. Por el otro, la expansión del número de empleos en las ocupaciones manuales y de baja remuneración, aunada al desplazamiento de trabajadores nativos hacia segmentos más valorados del mercado de trabajo, ha dado pie a que ciertos sectores sean cubiertos en gran medida por mano de obra extranjera.

Prueba de lo anterior es, por ejemplo, el acelerado crecimiento del número de trabajadores inmigrantes en los sectores de servicios personales y de la construcción. Por último, el acelerado proceso de envejecimiento, y el correlativo retiro del mercado laboral de los *baby boomers*, redundan en una mayor dependencia de la economía norteamericana por mano de obra extranjera (Giorguli y Leite, 2009). A su vez, la llegada de esta generación a la

vejez produce una mayor demanda de ciertos servicios personales, los cuales tienden a ser satisfechos por las poblaciones inmigrantes.

En este contexto, los mexicanos han sido, por mucho, el grupo nacional que más trabajadores ha aportado a la economía estadounidense, constituyéndose en un componente estructural de su desarrollo (Portes y Rumbaut, 1996). En buena medida como producto del bajo nivel de capital humano que caracteriza a la mayoría de los migrantes mexicanos, los nativos de México han respondido, fundamentalmente, a la creciente demanda de trabajadores en las ocupaciones manuales y de baja remuneración de la manufactura y servicios, de escaso atractivo para la mano de obra nacional. En muy menor escala, los mexicanos han satisfecho la demanda de trabajadores en las categorías más elevadas de la pirámide ocupacional.

Cabe señalar que el contexto actual, marcado por una importante crisis económica de escala global, se refleja en una retracción de la demanda del mercado laboral estadounidense por trabajadores extranjeros. Esta situación afecta severamente a los inmigrantes mexicanos, quienes han sido de los grupos más afectados por la pérdida de empleos, y se refleja en un menor tamaño de los flujos procedentes de México, el cual es perceptible tanto en las fuentes estadounidenses como en las mexicanas. En la medida en que la economía norteamericana dé signos de recuperación, se puede avizorar que la inmigración mexicana aumente su intensidad. La correlación entre las tendencias de crecimiento de la economía norteamericana y las tendencias inmigratorias en Estados Unidos sugiere que el factor demanda sigue teniendo un peso muy determinante sobre los flujos migratorios (Pew Hispanic Center, 2008).

A su vez, en este nuevo ciclo, los factores de oferta ganan un papel de relevancia en la determinación de los procesos migratorios México-Estados Unidos. Destaca, por un lado, la presión ejercida por el crecimiento de la población en edad laboral sobre el mercado laboral mexicano a partir de mediados de la década de los setenta, la cual ha implicado incrementos anuales que superan el millón de personas. Por el otro, las sucesivas crisis y procesos de reestructuración económica han influido negativamente sobre el empleo y salarios de los trabajadores mexicanos, lo que ha intensificado y extendido a escala nacional las presiones migratorias. Lo anterior ha contribuido de manera decisiva a la masificación de la migración, a una diversificación de los perfiles de los migrantes y a una mayor extensión territorial del fenómeno.

Según Massey y sus colaboradores, las fuerzas que inician la migración internacional son muy distintas de las que la hacen perpetuar en el tiempo. Algunos ejemplos de estos factores de reproducción son la influencia de las

redes sociales y familiares, la importancia de las remesas para México, la dependencia que más de un millón de hogares tienen de ellas y la creciente interacción económica y social entre los dos países, que se han beneficiado de un flujo migratorio que ya se ha tornado un factor estructural de sus economías. Así, mientras la fuerte demanda laboral en Estados Unidos se ha “sintonizado” con la intensa oferta en México, dando pie a una migración de carácter masivo, la consolidación de importantes comunidades binacionales y las redes sociales y familiares de migrantes han jugado un papel crucial en el crecimiento de la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos, en la medida en que han fungido como elementos facilitadores de la experiencia migratoria. Si bien la configuración de las redes binacionales es de larga data, fue sobre todo a partir del considerable aumento de las comunidades de mexicanos residentes en Estados Unidos, en la década de los ochenta, que estas redes operaron con mayor eficacia (Massey *et al.*, 2000; Leite *et al.*, 2003).

Asimismo, la apertura de México a la economía internacional en 1994, a través de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y el contexto general de creciente globalización han implicado la intensificación de las interrelaciones entre ambos países y favorecido el aumento de la migración. Al propio tiempo que han obligado a importantes reestructuraciones económicas, las cuales no han logrado traducirse en mayores niveles de convergencia económica ni en el cumplimiento de las promesas de un mayor bienestar social para la población mexicana (Leite *et al.*, 2003). Frente al deterioro del nivel de vida en México, a la intensificación de las disparidades respecto a Estados Unidos, y a la incapacidad de incorporar un creciente contingente de mano de obra, es posible afirmar que, en buena medida, la intensa migración a Estados Unidos ha resultado funcional, al fungir como una válvula de escape, aliviando presiones que, de otro modo, habrían agudizado los problemas sociales, económicos y políticos en el país.

Por último, las modificaciones a la política de inmigración estadounidense han tenido profundos impactos en las modalidades de migración de mexicanos a partir de los años ochenta. En particular, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés),<sup>1</sup> aprobada en 1986, surgió como un gran intento para regular la migración, la cual venía asumiendo una escala importante. Las políticas que sucedieron a IRCA reforzaron

<sup>1</sup> Con IRCA se buscaba detener el ingreso de indocumentados al país y promover un asentamiento regular de los migrantes, mediante el refuerzo substancial de la custodia fronteriza, la instrumentación de programas de legalización de indocumentados y el establecimiento de sanciones a los empleadores de extranjeros en situación indocumentada.



el enfoque restrictivo, destacándose la estrategia denominada “prevención por medio de la disuasión”, implementada a partir de 1993, y que consistió en un espectacular refuerzo del control fronterizo en los puntos de cruce preferenciales de los migrantes mexicanos. Asimismo, a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, ganaron terreno las perspectivas de orden y de seguridad interna, las cuales han permeado la política migratoria. La “contaminación” de los temas de seguridad y migración internacional, bajo una lógica que atribuye a los migrantes un papel de eventuales amenazas a la seguridad del Estado y de la sociedad, ha conducido nuevamente a un perspectiva más restrictiva y unilateral del manejo del fenómeno migratorio (Alba y Leite, 2004).

Este tipo de políticas, de lógica restrictiva y securitaria, entra en abierta contradicción con la lógica económica y demográfica, que fomenta la migración. En consecuencia, no sólo el alcance de dichas políticas se ha revelado limitado, sino que ha derivado en una serie de problemáticas y efectos indeseados. En concreto, dichas políticas han resultado poco eficaces en la contención de la migración indocumentada, pero sí tuvieron el efecto perverso de dar lugar a nuevas estrategias para sobrepasar las dificultades impuestas, con serios riesgos y costos para los migrantes (Massey, 2003; Durand y Massey, 2003; Massey, Durand y Malone 2002). Por un lado, se reconfiguran las rutas de la migración indocumentada y se asiste al traslado de los migrantes hacia localidades de cruce fronterizo cada vez más inhóspitas, con elevadísimos riesgos para la integridad física de los migrantes, pero donde la probabilidad de detección por parte de la Patrulla Fronteriza resulta menor. Por el otro, se asiste a la creciente contratación de los servicios de los *polleros*; una “industria” que ha proliferado ostensiblemente a lo largo de las últimas décadas.

La disfuncionalidad de dichas políticas se exacerba al considerar también el efecto no previsto de “encerrar” a los migrantes indocumentados en territorio estadounidense. Al ser cada vez más difícil y costoso ingresar a Estados Unidos, es lógico que los migrantes que lo logran tiendan a reducir los viajes a México y a optar por prolongar su estancia en Estados Unidos, incrementando así las probabilidades de su establecimiento definitivo en dicho país. Estas políticas han coadyuvado de manera significativa a la pérdida de efectividad de los mecanismos de circularidad migratoria que tradicionalmente caracterizaban a la generalidad de la migración mexicana y el cambio hacia una modalidad de migración de carácter más permanente. En consecuencia, se ha conformado en el vecino país una comunidad de origen mexicano de magnitud muy considerable (Massey, 2003; Durand y Massey, 2003; Leite et al., 2003).

El elevado nivel de indocumentación de los mexicanos en territorio estadounidense contribuye a generar

una percepción y valoración negativa de la migración indocumentada, lo que ha dado lugar a una serie de acciones e iniciativas, tanto a nivel federal como estatal, que obstaculizan los procesos de integración de los mexicanos a la sociedad receptora. Por ejemplo, en 1996 se aprobó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal (IIRIRA, por sus siglas en inglés) orientada a dificultar la inmigración, en particular la indocumentada. Ese mismo año, se reformó la Ley de Seguridad Social (*Welfare Reform Act*), que también restringió los derechos de los migrantes residentes, al imponerles nuevos obstáculos de elegibilidad a los programas de asistencia pública, donde la condición de ciudadanía o la estancia legal por un periodo mínimo de cinco años constituyen requisitos obligatorios. De cierto modo, estas medidas pretendieron fungir como una herramienta más del control migratorio, al descansar en el supuesto erróneo de que una buena parte de la migración a Estados Unidos obedece a la motivación de obtener a beneficios sociales. Obviamente, disposiciones de esa naturaleza no han disuadido una inmigración que es de carácter eminentemente laboral, pero sí han tenido el efecto de profundizar las desigualdades sociales, no sólo entre distintos grupos étnicos, sino también en el seno de cada grupo, y, lo más dramático, en las propias familias de estatus migratorio mixto (Leite y Castañeda, 2009).

Ante el malestar generalizado en torno a la cuestión migratoria, y en ausencia de una política federal que ordene y regularice el fenómeno, recientemente se ha asistido un gran dinamismo en la actividad legislativa a nivel estatal para fines de obstaculizar y criminalizar la migración indocumentada, las cuales condicionan negativamente los procesos de integración de los mexicanos a la sociedad estadounidense.

## Bosquejo de los nuevos patrones de la migración México-Estados Unidos

Más allá de este breve marco contextual, se presenta a continuación un interesante cúmulo de evidencia empírica que confirma el afianzamiento, a lo largo de casi cuatro décadas, de los nuevos patrones migratorios en sus rasgos más significativos y definitorios.

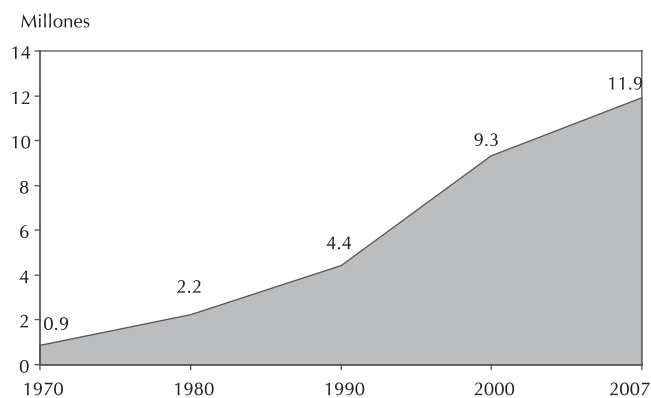
### Incremento de la magnitud e intensidad de la migración México-Estados Unidos

Una primera expresión de los nuevos patrones migratorios consiste en el extraordinario incremento en la magnitud e

intensidad del fenómeno a partir de la década de los setenta. Fuertemente condicionado por importantes factores de corte económico (demanda y oferta), social (redes) y político, el flujo neto anual de migrantes mexicanos registra un notable incremento. Mientras la pérdida neta anual era de alrededor de 235 mil personas en la década de los ochenta, estimaciones recientes del CONAPO señalan que la cifra ascendió a alrededor de 460 mil personas (documentadas e indocumentadas) en el periodo 2000-2006 (Galindo y Ramos, 2009). Las encuestas más recientes sugieren una tendencia declinante, de magnitud aún imprecisa, en los flujos mexicanos hacia Estados Unidos desde 2006, la cual guarda relación con un contexto político y social más adverso a la inmigración procedente de México y, sobre todo, con la recesión de la economía norteamericana que ha incidido negativamente en las oportunidades laborales de la población mexicana.

Como resultado del intenso dinamismo migratorio a lo largo de las últimas décadas, se ha asistido a un abrumador aumento del número de mexicanos residentes en el vecino país del norte. La información de los censos norteamericanos muestra que en 1970 residían en Estados Unidos cerca de 865 mil mexicanos, en 1980 la cifra ascendió a 2.2 millones (véase gráfica 1). La población mexicana siguió creciendo y consolidándose en las décadas siguientes, coadyuvada por los procesos de inmigración laboral y de reunificación familiar (formales e informales). Así en 1990 el volumen de mexicanos en Estados Unidos se duplicó, al sumar 4.4 millones y en el año 2000 ascendió a 9.3 millones. En el 2007, su monto ascendió a alrededor de 11.9 millones de personas, de las cuales 44% eran mujeres. Cabe destacar que si bien el incremento observado entre 2000 y 2007 representó un crecimiento absoluto de alrededor de 2.6 millones

**Gráfica 1. Población mexicana residente en Estados Unidos, 1970-2007**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Buró de Censos, 1970, 1980, 1990, 2000 y *American Community Survey*, 2007.

de personas, ello refleja un ablandamiento significativo reducción del ritmo de crecimiento respecto al observado en décadas anteriores. Es importante subrayar que, desde la perspectiva del país de origen, el impacto demográfico de la migración mexicana ha crecido de manera muy significativa. Basta decir que, en la actualidad, alrededor de 11% de la población nativa de México vive en Estados Unidos, y que en 1970 ese valor ascendía a 1.8%.

### *Impacto de la migración mexicana en el crecimiento y composición de la población estadounidense*

En Estados Unidos el abrumador crecimiento de la migración mexicana ha contribuido a dinamizar la demografía del país, la cual se encuentra en franco proceso de envejecimiento. La CPS permite acercarnos a la contribución de las diferentes generaciones de mexicanos en Estados Unidos al crecimiento de la población total del país según grandes grupos etéreos.<sup>2</sup> Los inmigrantes mexicanos, fuertemente concentrados en las edades laborales, han contribuido notablemente al incremento de personas del grupo de edades de 18-64 años, a la vez que su descendencia, en su mayoría nacida en territorio estadounidense, ha contribuido de manera determinante al aumento del número absoluto de personas en las edades 0-17.

De acuerdo con la CPS, tan sólo entre 2002 y 2008 los nativos mexicanos aportaron alrededor de 3.4 millones de personas al grupo poblacional de 18 a 64 años, contribuyendo de esa manera con casi una quinta parte del crecimiento registrado en ese grupo de edad. De igual modo, el incremento registrado en la segunda y tercera o más generaciones de mexicanos con edad entre 0 y 17 años (cerca de 2.8 millones de personas) evitó que, a nivel nacional, la población de ese grupo de edad disminuyera de tamaño. Cabe subrayar que, en este grupo etéreo, el conjunto poblacional conformado por los nativos sin ascendencia mexicana y las demás poblaciones inmigrantes registró, en ese lapso, una disminución de alrededor de 780 mil personas (véase cuadro 1).

Por otro lado, el extraordinario crecimiento de la población mexicana ha tenido un profundo impacto en la etnicidad de la sociedad norteamericana y ha sido determinante en que la población latina se haya convertido en la primera minoría de Estados Unidos. Mientras en 1970 persistía en el vecino país del norte una mayor participación de los inmigrantes de origen europeo, que representaban a dos terceras partes del total de inmigrantes en ese

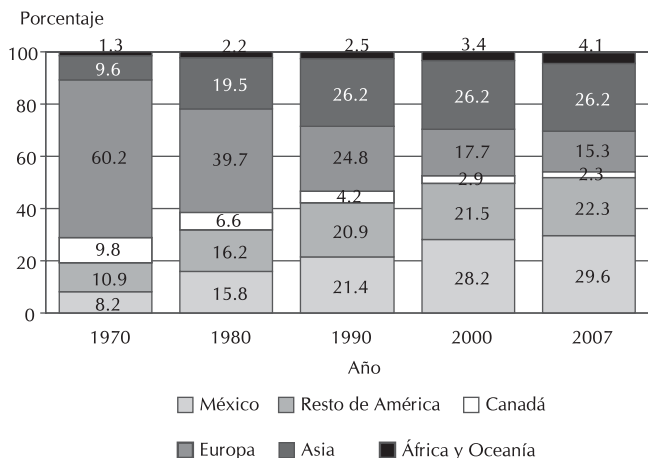
<sup>2</sup> La ACS proporciona información sobre ascendencia mexicana, pero no permite desagregar las diferentes generaciones de mexicanos en Estados Unidos; motivo por el cual en este ejercicio particular utilizamos la CPS.

**Cuadro 1. Crecimiento absoluto y relativo de la población residente en Estados Unidos por origen y grupos de edad, 2002-2008**

	Total	Origen mexicano		Nativos sin ascendencia mexicana y resto de inmigrantes
		Nacidos en México	Segunda <sup>1</sup> y tercera <sup>2</sup> generación o más	
<b>Diferencia absoluta (2002-2008)</b>	<b>25 018 715</b>	<b>3 773 005</b>	<b>5 180 184</b>	<b>160 655 26</b>
De 0 a 17 años	2 078 195	46 355	2 808 933	- 777 093
De 18 a 64 años	18 772 077	3 446 200	2 231 195	13 094 682
De 65 años o más	4 168 443	280 450	140 056	3 747 937
<b>Contribución al crecimiento (2002-2008)</b>	<b>100.0</b>	<b>15.1</b>	<b>20.7</b>	<b>64.2</b>
De 0 a 17 años	100.0	2.2	135.2	-37.4
De 18 a 64 años	100.0	18.4	11.9	69.8
De 65 años o más	100.0	6.7	3.4	89.9

Notas: 1/ Segunda generación en Estados Unidos: población nacida en Estados Unidos con alguno de los padres nacidos en México.  
 2/ Tercera generación o más: población nacida en Estados Unidos, cuyos padres también son nacidos en Estados Unidos, pero se perciben de origen mexicano.  
 Fuente: Estimaciones del CONAPO, con base en Buró de Censos, *Current Population Survey*, marzo de 2002 y 2008.

**Gráfica 2. Población extranjera residente en Estados Unidos por país o región de nacimiento, 1970-2007**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Buró de Censos, 1970,1980,1990, 2000 y *American Community Survey*, 2007.

país, desde entonces las corrientes migratorias pasaron a tener su principal fuente en los países latinoamericanos y caribeños de mayor cercanía geográfica.

En este contexto, México ha mantenido, por mucho, su primacía como principal país emisor de migrantes a Estados Unidos: ya el censo de 1980 daba cuenta de que los mexicanos eran la primera minoría extranjera en el país, al representar 16% del total de inmigrantes. Su importancia relativa ha aumentado paulatinamente a lo largo

de las últimas décadas, al punto que en 2007 concentran a 30% del total de inmigrantes; una cifra extraordinaria, toda vez que estamos comparando el peso relativo de los nacionales de un solo país contra todos los demás (véase gráfica 2). Con respecto al total de población del país, los mexicanos pasaron de representar 0.4% en 1970 a 3.9% en 2007.

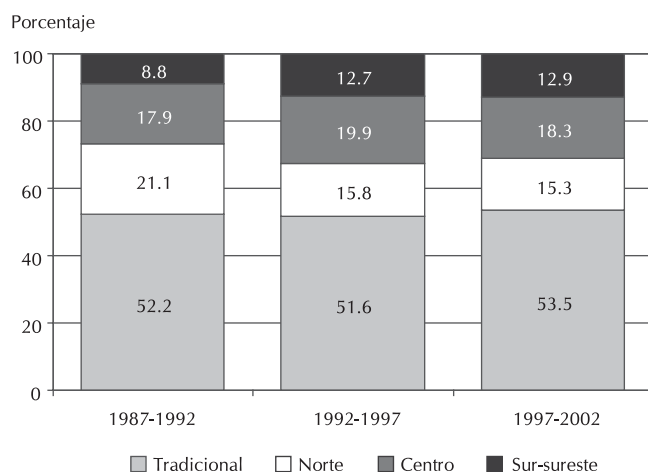
### Nueva geografía de la migración México-Estados Unidos

Otro de los rasgos más definitorios del nuevo ciclo migratorio consiste en la creciente extensión territorial del fenómeno en ambos países, lo que ha asignado un carácter nacional, y ya no meramente regional, a la migración México-Estados Unidos.

Así, en México se reconoce la incorporación de regiones que anteriormente no participaban en la dinámica migratoria a Estados Unidos o lo hacían marginalmente. Como ya fue mencionado, los factores de oferta-expulsión han ganado importancia en la determinación de los procesos migratorios e intensificado y extendido a escala nacional las presiones migratorias. La carencia de empleo formal, los bajos salarios, las profundas desigualdades, la marginación y la pobreza se extendieron a todo el territorio nacional, llevando a la migración a constituirse en una estrategia individual y familiar para elevar el nivel de vida.

Los datos derivados de la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) y de la *Encuesta Na-*

**Gráfica 3. Población mexicana que emigró a Estados Unidos, según región de origen y periodo, 1987-2002**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)* 1992 y 1992; e INEGI *Encuesta Nacional de Empleo (ENE)*, Módulo sobre migración 2002.

cional de Empleo (ENE), relativos a los flujos migratorios regionales a Estados Unidos en los periodos quinquenales comprendidos entre 1987 y 2002, corroboran la creciente amplitud y la extensión nacional de la emigración mexicana. Aunque bajo intensidades diferenciadas, todas las regiones del país participan en la dinámica migratoria a Estados Unidos, y, con excepción de la región Norte, presentan un incremento del número de migrantes a lo largo de los tres quinquenios. Si bien la región Tradicional mantiene su primacía como fuente emisora de emigrantes, la región Centro y, sobre todo, la Sur-Sureste revelan un mayor dinamismo (véase gráfica 3). Cabe subrayar que esta región todavía se encuentra en una fase inicial del proceso migratorio, por lo que su vigor migratorio todavía se halla circunscrito a un limitado número de estados.

Por otro lado, el notable crecimiento de los nativos mexicanos en Estados Unidos ya no se restringe a las regiones tradicionalmente receptoras, sino que se ha expandido a lo largo y ancho de todo el país, sobre todo a partir de la década de los noventa. En buena medida, esta expansión de la inmigración mexicana tiene su correlato en las transformaciones de la estructura productiva norteamericana, que provocaron una intensa demanda de trabajadores foráneos en ambos extremos de la escala ocupacional. La información derivada de los censos estadounidenses y de la ACS permite constatar que, si bien los puntos de destino de los mexicanos revelan una continuidad en el sentido de una mayor concentración en California y Texas, se asiste a una creciente presencia de nativos mexicanos en prácticamente todos los estados de la Unión Americana. Basta decir que mientras en 1990 los mexicanos figuraban

entre los cinco grupos más numerosos de inmigrantes en 23 estados de la Unión Americana, en 2000 ese posicionamiento se presentaba en 42 estados y en 2007 en 43 estados (véase mapa 1).

### El auge de la migración indocumentada

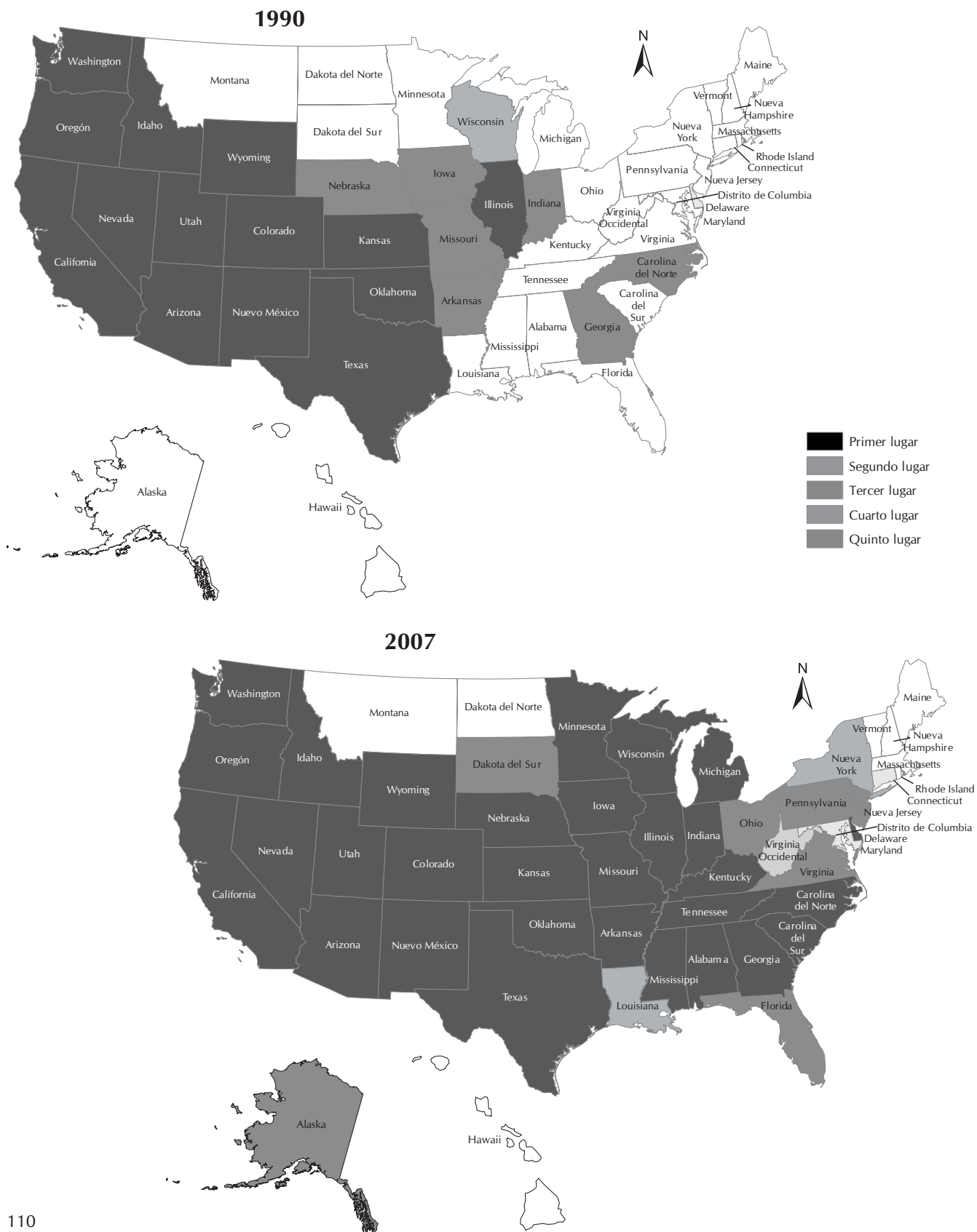
Como ya fue acusado anteriormente, la intensa dinámica migratoria se ha procesado mayoritariamente bajo la modalidad indocumentada. Paradójicamente, el auge de la indocumentación ocurre en el contexto de una política que busca disuadir por la ley y por la fuerza los flujos no autorizados originarios de México. El limitado alcance de la estrategia denominada “prevención por medio de la disuasión”,<sup>3</sup> implementada a partir de 1993-1994, que buscó cerrar el paso a los migrantes indocumentados a través de un espectacular refuerzo de la custodia fronteriza, es evidenciado por la contundencia de las cifras proporcionadas por las fuentes estadounidenses y mexicanas.

De acuerdo con estimaciones del *Pew Hispanic Center* (Passel y Cohn, 2008), el número de mexicanos indocumentados en Estados Unidos se incrementó notablemente a partir del año 2000. En este año, se estimaba que residía en dicho país un total de 4.8 millones de mexicanos en condición indocumentada y, pese al endurecimiento de la custodia fronteriza en los años subsiguientes, su volumen siguió incrementándose ostensiblemente para alcanzar una cifra de siete millones en 2008. En términos relativos, éstos representan a 59% del total de población indocumentada y a 56% del total de mexicanos en el país. El que entre 2007 y 2008 se registre una ligera disminución en el ritmo de crecimiento de la población indocumentada sugiere que, más que a las restricciones políticas y a los controles fronterizos, los flujos migratorios mexicanos (mayoritariamente indocumentados) responden a las oportunidades laborales en el vecino país. Así, en el contexto de la actual recesión económica, es comprensible que la migración mexicana disminuya su intensidad, aunque se puede prever un repunte en el momento en que se perciban signos de recuperación.

El creciente grado de indocumentación de los migrantes mexicanos es corroborado por la información proporcionada por las fuentes mexicanas sobre los flujos

<sup>3</sup> Esta estrategia parte de una decisión unilateral Estados Unidos para vedar el ingreso de migrantes indocumentados a través de operativos de control en la frontera con México: en 1993 tuvo lugar en la zona de El Paso la *Operation Blockade* (posteriormente renombrada *Operation Hold the Line*); en 1994 se implementó en el área de San Diego la *Operation Gatekeeper*; en 1997 inició en el sur de Texas la *Operation Río Grande* (Leite y Acevedo, 2006 con base en Cornelius, 2001).

Mapa 1. Estados de la Unión Americana donde los inmigrantes mexicanos se ubican entre los cinco grupos de inmigrantes de mayor tamaño, 1990 y 2007





**Ranking de estados de la Unión Americana según volumen e incremento de población mexicana, 1990-2007**

Estados de residencia de inmigrantes mexicanos en la Unión Americana con mayor volumen y mayor porcentaje respecto de la población inmigrante y la población total, 1990, 2000 y 2007					
Estado de residencia	1990	Estado de residencia	2000	Estado de residencia	2007
<b>Número absoluto de mexicanos</b>					
California	2 506 508	California	3 975 715	California	4 484 507
Texas	949 618	Texas	1 912 047	Texas	2 463 931
Illinois	284 460	Illinois	622 932	Illinois	710 237
Arizona	159 945	Arizona	444 812	Arizona	665 875
Florida	58 593	Georgia	194 527	Florida	319 665
<b>Porcentaje de mexicanos respecto del total de migrantes</b>					
Texas	56.1	Nuevo México	65.6	Nuevo México	68.4
Nuevo México	54.7	Arizona	62.8	Arizona	63.4
Arizona	50.5	Texas	62.1	Texas	61.1
California	37.1	Idaho	47.9	Idaho	53.5
Idaho	34.6	Nevada	46.1	Arkansas	45.9
<b>Porcentaje de mexicanos respecto de la población total</b>					
California	8.4	California	11.7	California	12.3
Texas	5.6	Texas	9.2	Arizona	10.5
Arizona	4.4	Arizona	8.7	Texas	10.3
Nuevo México	3.4	Nevada	7.8	Nevada	9.3
Nevada	2.7	Nuevo México	6.0	Nuevo México	7.1
<b>Estados de residencia de la población inmigrante mexicana con mayores incrementos absolutos y relativos para los periodos 1990-2000 y 2000-2007</b>					
	<b>1990-2000</b>		<b>2000-2007</b>		
	<b>Incremento absoluto</b>		<b>Incremento absoluto</b>		
California	1 469 207	Texas	551 884		
Texas	962 429	California	508 792		
Illinois	338 472	Arizona	221 063		
Arizona	284 867	Florida	125 600		
Georgia	174 036	Illinois	87 305		
	<b>Número de veces que aumentó la población mexicana en el estado</b>		<b>Número de veces que aumentó la población mexicana en el estado</b>		
Alabama	18.6	Dakota del Norte	648.4		
Tennessee	18.2	Nueva Hampshire	182.0		
Carolina del Sur	17.7	Dakota del Sur	149.7		
Carolina del Norte	17.2	Virginia Occidental	137.5		
Kentucky	14.8	Maine	124.3		

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Buró de Censos, 1990 y 2000; *American Community Survey*, 2007.



migratorios temporales. La *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México* (EMIF NORTE) confirma el progresivo incremento de la migración indocumentada como modalidad predominante del flujo temporal México-Estados Unidos. Los datos referentes al periodo 2002-2008 indican que más de 65% de los migrantes no disponía de autorización para cruzar la frontera, lo que contrasta con el valor de 1993-2001, de 52% (véase cuadro 2).

Por otra parte, la información derivada del flujo de procedentes de Estados Unidos de la EMIF NORTE señala

que 85% de aquellos que trabajaron en Estados Unidos en el periodo 2006-2008 carecía de los documentos que los autorizaban a hacerlo. Lo anterior revela la relevancia de facto de los factores de demanda de mano de obra en territorio norteamericano, en abierta contradicción con las dimensiones de jure de sus políticas migratorias (Leite et al., 2003 p.104). El que sólo 23% de estos migrantes que laboraron en el vecino país haya regresado a México por que fueron atrapados por las autoridades migratorias —y que 77% haya regresado al país voluntariamente— (véase

**Cuadro 2. Migrantes por diversas características, según tipo de flujo y periodo de levantamiento**

Características	Periodo		
	1993-2001 <sup>1</sup>	2002-2005 <sup>2</sup>	2006-2008 <sup>3</sup>
<b>Flujo procedentes de Estados Unidos, residentes en México</b>			
<b>Flujo total (promedio anual)</b>	<b>470 155</b>	<b>366 598</b>	<b>402 447</b>
<b>Documentos para cruzar a Estados Unidos</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Con documentos	48.4	31.6	34.5
Sin documentos	51.6	68.4	65.5
<b>Tenencia de documentos de trabajo de la población que trabajó en Estados Unidos</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Con documentos	41.9	16.8	15.1
Sin documentos	58.1	83.2	84.9
<b>Razón de retorno a México</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
No voluntario <sup>4</sup>	13.2	9.8	23.1
Voluntario	86.8	90.2	76.9
<b>Ciudad de cruce</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Tijuana	23.4	20.6	17.7
Mexicali	4.5	3.3	2.2
Nogales	8.2	10.4	11.6
Otras ciudades de Sonora	4.5	30.6	32.0
Cd. Juárez	7.3	4.9	2.7
Piedras Negras	3.9	0.7	1.8
Nuevo Laredo	16.1	5.7	6.5
Reynosa	10.9	4.4	10.1
Matamoros	14.7	11.2	10.3
Otras ciudades	6.5	8.1	5.0
<b>Zona de cruce</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Desierto de Sonora <sup>5</sup>	12.7	41.0	43.6
Otras ciudades	87.3	59.0	56.4

Continúa

**Cuadro 2. Migrantes por diversas características, según tipo de flujo y periodo de levantamiento**

Características	Periodo		
	1993-2001 <sup>1</sup>	2002-2005 <sup>2</sup>	2006-2008 <sup>3</sup>
<b>Flujo procedentes del sur con destino a Estados Unidos</b>			
<b>Flujo total (promedio anual)</b>	<b>465 404</b>	<b>651 943</b>	<b>943 274</b>
<b>Tiempo que piensa permanecer en Estados Unidos</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Menos de 6 meses	40.1	22.3	12.7
De 6 meses a menos de 1 año	8.6	7.4	4.7
Más de 1 año	5.4	12.6	15.4
Lo que se pueda	34.1	49.4	63.4
No especificado	11.8	8.3	3.7

1/ Comprende la fase I que se realizó entre el 28 de marzo de 1993 y el 27 de marzo de 1994, la fase II entre el 14 de diciembre de 1994 y el 13 de diciembre de 1995, la III entre el 11 de julio de 1996 y 11 de julio de 1997, la fase IV entre el 11 de julio de 1998 y el 10 de julio de 1999, la fase V entre el 11 de julio de 1999 y el 10 de abril de 2000, la fase VI entre 11 de abril de 2000 y el 10 de abril de 2001 y la VII entre el 11 de abril de 2001 el 10 de enero de 2002.

2/ Comprende la fase VIII entre el 11 de enero de 2002 y el 10 de abril de 2002, la fase IX entre el 11 de abril de 2002 y el 10 de julio de 2003, la fase X entre el 11 de julio de 2003 y el 30 de junio de 2004, la fase XI entre el 1 de julio de 2004 y el 30 de junio de 2005 y la fase XII entre el 1 de julio de 2005 y el 31 de diciembre de 2005.

3/ Comprende la fase XIII entre el 1 de enero de 2006 y el 30 de junio de 2006, la fase XIV entre el 1 de julio de 2006 y el 30 de junio de 2007, la fase XV del 1 de julio de 2007 al 30 de junio de 2008 y la fase XVI del 1 de julio de 2008 al 31 de diciembre de 2008.

4/ Comprende a quienes fueron devueltos por la "migra".

5/ Incluye a Nogales, San Luis Río Colorado, Sonoyta, El Sásabe, Saric, Naco y Agua Prieta

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en STyPS, CONAPO, INM, SRE y EL COLEF, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México* (EMIF NORTE), 1993-2008

cuadro 2) pone de manifiesto que no se está controlando con efectividad la contratación de indocumentados en territorio estadounidense; por ende, permite inferir que tampoco se están implementando de manera efectiva las sanciones previstas en el marco institucional empleadores de indocumentados.

No obstante, es un hecho que se está consolidando en Estados Unidos un clima de mayor intolerancia hacia la indocumentación, la cual es patente no sólo a nivel federal, sino también, intensamente, a nivel estatal. Al respecto, basta señalar que en años recientes la actividad legislativa de los gobiernos estatales de Estados Unidos en materia migratoria ha observado un gran dinamismo. En ausencia de una reforma migratoria comprensiva e integral a nivel federal que logre una gobernabilidad adecuada del fenómeno, un creciente número de estados de la Unión Americana ha asumido la necesidad de definir su propia política migratoria. Tan sólo en el periodo 2005-2008 fueron promulgadas, a nivel estatal, 365 leyes orientadas a criminalizar a los migrantes indocumentados y restringir sus derechos. Estados como Colorado, Arizona, Florida, Texas, California, Illinois y Georgia, con una importante presencia mexicana, figuran entre los que más leyes han promulgado para dificultar la permanencia de indocumentados (CONAPO, 2009).

Este clima de mayor intolerancia hacia la presencia de mexicanos (u otros extranjeros) en condición indocu-

mentada en territorio estadounidense puede expresarse, por ejemplo, mediante el aumento en el tiempo del peso relativo de los trabajadores migrantes indocumentados que regresaron a México por imposición de las autoridades migratorias estadounidenses respecto del total de trabajadores migrantes indocumentados que regresan a México. La EMIF NORTE cuenta con esta información, la cual advierte para el periodo 2006-2008 un significativo incremento de la importancia relativa en el flujo total de procedentes de Estados Unidos de los migrantes que trabajaron en Estados Unidos con estatus indocumentado y que regresaron "por la migra" (23%, contra 13 y 10% en los periodos 1993-2001 y 2002-2005, respectivamente) (véase cuadro 2). De acuerdo con los datos disponibles, Colorado, Nuevo México, Illinois y Arizona son los estados donde los trabajadores mexicanos indocumentados que fueron devueltos por las autoridades migratorias tienen un mayor peso respecto del flujo total de trabajadores indocumentados que regresaron a México (49, 43, 38 y 36%, respectivamente, en el periodo más reciente).

Resulta factible suponer que la actual recesión económica contribuya a agudizar dicha intolerancia, la cual se vería reflejada en un mayor número de devoluciones de trabajadores mexicanos. Sin embargo, no podemos olvidarnos que existen sectores específicos de la economía norteamericana que dependen enormemente de

trabajadores mexicanos, en su mayoría, en condición indocumentada. Lo anterior permite plantear que, mientras no se concrete en el vecino país una reforma migratoria que responda de manera realista a dicha demanda, seguirá persistiendo un cierto grado de “tolerancia” hacia la presencia de migrantes indocumentados.

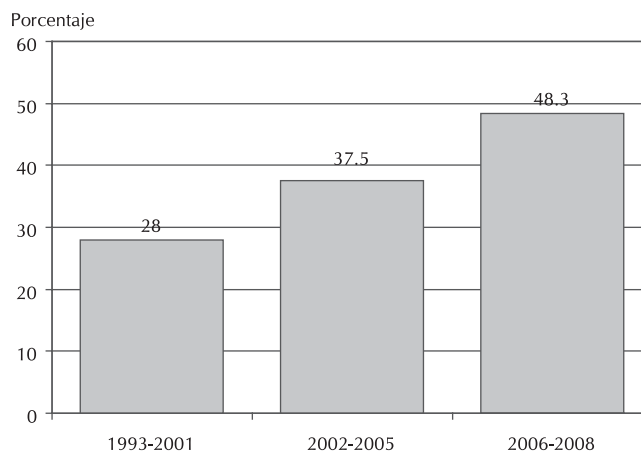
### Incremento de los riesgos y costos de la migración y desgaste de la circularidad migratoria

El refuerzo de las estrategias de control en los puntos tradicionales de internación de los migrantes a Estados Unidos, como Tijuana y Nuevo Laredo, ha tenido el efecto perverso de desviar a los migrantes indocumentados hacia puntos de cruce de mayor costo y riesgo, donde las probabilidades de detección por parte de la Patrulla Fronteriza estadounidense resultan menores. En este contexto, las inhóspitas localidades del desierto de Sonora, como Agua Prieta, El Sásabe y Sonoyta, han ganado relevancia en las elecciones de los migrantes como puntos de cruce fronterizo: en el periodo más reciente, el conjunto de las localidades de Sonora son los puntos de internación a territorio estadounidense de cuatro de cada nueve migrantes (véase cuadro 2). Una de las consecuencias más dramáticas del cambio en las rutas de la migración indocumentada alude precisamente al elevadísimo número de muertes de connacionales en sus intentos de cruzar la frontera: las cifras hablan de un promedio anual superior a 400 fallecimientos a partir del año 2000.

Sin embargo, no sólo los costos en vidas humanas se han incrementado. También han proliferado las redes y mafias asociadas al tráfico de migrantes, que atentan en contra de su patrimonio y seguridad e integridad física. La mayor dificultad para cruzar la frontera ha implicado una creciente demanda del *pollero*, el cual ha pasado de ser contratado por 28% de los indocumentados en el periodo 1993-2001 a 38% en el periodo 2002-2005 y a 48% en 2006-2008 (véase gráfica 4).

Otra consecuencia negativa y no anticipada de las crecientes dificultades para ingresar a Estados Unidos guarda relación con el paulatino desgaste de los mecanismos de circularidad migratoria y la mayor propensión para una migración más definitiva, ya que los migrantes indocumentados tienden a extender la permanencia en la Unión Americana hasta un punto en que muchos de ellos establecen allí su residencia. Esta nueva pauta es sugerida por el incremento del tiempo de estancia de los migrantes en Estados Unidos, al comparar la información derivada de distintos censos norteamericanos y el último levantamiento disponible de la ACS. Mientras que en 1980 42% de los mexicanos reportaron una estancia en el ve-

**Gráfica 4. Migrantes procedentes de Estados Unidos que contrataron “pollero” para ingresar a ese país, según periodo de levantamiento**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en STPS, CONAPO, INM, SRE y el COLEF, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF NORTE)*, 1993-2008.

cino país superior a 10 años, en 2007 esa cifra ascendió a 58% (véase cuadro 4).

Este cambio en la temporalidad de la migración mexicana es también corroborado por la EMIF NORTE.

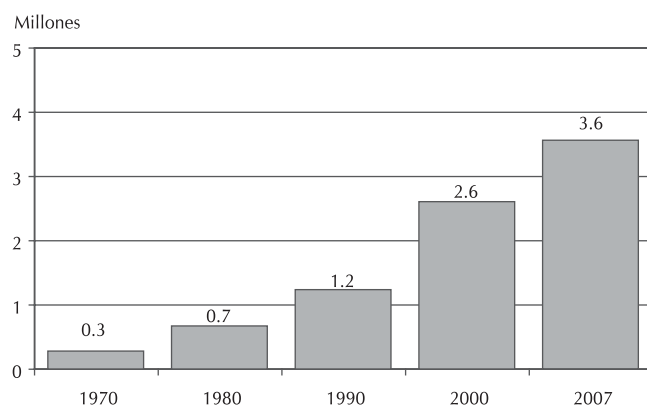
Por un lado, el que los migrantes devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses retorno no voluntario hayan ganado una importancia creciente en el flujo total de migrantes procedentes de Estados Unidos (véase cuadro 2) y que ese flujo se conforme mayoritariamente por personas sin experiencia migratoria previa, constituyen signos inequívocos de que una significativa proporción de los migrantes mexicanos tiende a “detenerse” en dicho país y no se encuentra inserta en los flujos circulares. Por el otro, cuando en la frontera norte los migrantes que se dirigen al vecino país son indagados sobre el tiempo que ahí pretenden permanecer, casi dos de cada tres contestan “lo que se pueda” (véase cuadro 2). Es comprensible que, ante los elevados costos y riesgos para llegar a Estados Unidos, los migrantes busquen capitalizar al máximo su inversión y posterguen hasta el límite su retorno a México.

### Carácter más familiar de la migración

El carácter más familiar de la inmigración mexicana en Estados Unidos constituye otra modificación de notable relevancia que importa destacar. La información referente a los hogares encabezados por mexicanos en Estados Uni-

dos sugiere ya un cierto grado de madurez del fenómeno migratorio, en el que la conformación de familias con descendencia asume una magnitud muy considerable. Basta decir que el número de hogares familiares encabezados por mexicanos ha pasado de alrededor de 290 mil en 1970 a 3.6 millones en 2007 y que la proporción de estos hogares que contaba con la presencia de hijos menores de edad registró un incremento significativo al pasar de 52 a 61% en el periodo señalado (véase gráfica 5).<sup>4</sup> En ello, la importante participación de la migración femenina (en 2007, las mujeres representan 44% de los inmigrantes mexicanos) ha jugado un papel crucial, toda vez que ha contribuido de manera decisiva a la fijación de la migración masculina y favorecido la constitución

**Gráfica 5. Hogares familiares<sup>1</sup> mexicanos en Estados Unidos, 1970-2007**



Nota: 1/ Los hogares familiares están conformados por hogares nucleares, ampliados y compuestos.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Buró de Censos, 1970,1980,1990,20000; y *American Community Survey*, 2007.

de familias mexicanas y su reproducción natural en aquel país. Al respecto, resulta de gran relevancia la creciente importancia y el peso mayoritario de los hijos de mexicanos nacidos en el territorio de Estados Unidos y que cuentan con la nacionalidad (y ciudadanía) de ese país: en 2007, 84% de los hijos menores de edad de dirigentes de hogar mexicanos nació en Estados Unidos.

Lo anterior explica porqué en la mayoría de los hogares mexicanos de tipo familiar conviven personas que no tienen la ciudadanía norteamericana (menos de una cuarta parte de los mexicanos) con otras que sí la tienen, en gran parte de los casos. Estas familias de estatus

migratorio mixto constituyen un tópico que conviene subrayar, toda vez que la convivencia de personas con diferentes derechos plantea una serie de problemáticas y dilemas de difícil resolución. La restricción de ciudadanía o de un estatus legal a los padres mexicanos (y, por ende, de sus derechos y beneficios) pone en riesgo (y se refleja en) los derechos y el bienestar de sus hijos nacidos en Estados Unidos. Ello ha dado pie a que los hijos estadounidenses de migrantes mexicanos (ellos sí, titulares de los derechos que confieren las leyes de ese país) se inserten en contextos familiares desfavorables e, incluso, en situaciones extremas, sean separados de sus padres u obligados a vivir a vivir en un país que no es el suyo. Sin duda, éste representa un dilema ingente para Estados Unidos, toda vez que la aplicación estricta de sus leyes migratorias condiciona desfavorablemente los procesos de integración de los inmigrantes mexicanos y de sus hijos México-americanos y legitima actos extremos, como las redadas y consecuentes expulsiones de mexicanos indocumentados y sus familias.

### Mayor diversidad del perfil sociodemográfico y ocupacional de los migrantes

El nuevo ciclo migratorio da cuenta de la participación de un más amplio y diverso conjunto de grupos sociales mexicanos. En efecto, contrariamente al patrón tradicional, que implicaba fundamentalmente a población rural masculina en edades productivas, con un bajo promedio de escolaridad y ocupados de manera temporal o estacional en las actividades agrícolas en el país vecino (Leite *et al.*, 2003), en las últimas décadas se asiste a una creciente heterogeneidad y complejidad de los perfiles sociodemográficos y ocupacionales de los migrantes en Estados Unidos, aun cuando asientan en un marco de continuidades (“cambios dentro de la continuidad”).

El perfil sociodemográfico de la población mexicana radicada en vecino país del norte expresa a lo largo del tiempo el carácter eminentemente laboral de la migración procedente de México, con una concentración en las edades jóvenes y adultas y la presencia mayoritaria de los hombres. No obstante la relativa continuidad del perfil de edad y sexo de la población mexicana radicada en Estados Unidos, los datos evidencian claramente la creciente presencia de migrantes de edades mayores. De hecho, la edad mediana de los migrantes residentes en dicho país pasó de 28 a 35 años entre 1980 y 2007 (véase cuadro 4).

Uno de los rasgos que tradicionalmente ha caracterizado la población inmigrante mexicana en Estados Unidos es su bajo nivel educativo. Si bien se observa una

<sup>4</sup> La presencia de hijos en los hogares es estimada con referencia al jefe del hogar; es decir se trata de hijos del jefe del hogar.

**Cuadro 3. Población inmigrante en Estados Unidos de 25 años y más con estudios superiores según principales países de origen, 1980, 1990, 2000 y 2007**

1980	Total	1990	Total
1. Filipinas	163 300	1. Filipinas	330 446
2. China	127 300	2. China	314 730
3. India	126 840	3. India	290 430
4. Alemania	120 940	4. Alemania	185 187
5. Canada	113 840	5. Canada	167 595
13. México	43 780	10. México	104 238
2000		2007	
1. India	772 059	1. India	1 258 775
2. China	692 724	2. China	940 778
3. Filipinas	643 706	3. Filipinas	916 632
4. México	402 497	4. México	715 635
5. Antillas y Bahamas	360 486	5. Antillas y Bahamas	558 667

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Buró de Censos, 1980,1990, 2000 y *American Community Survey*, 2007.

importante mejoría en el tiempo, lo cierto es que en la actualidad 60% de los inmigrantes mexicanos mayores de 24 años tiene menos de nueve años de escolaridad y 85% no supera el nivel medio superior. Dado el carácter eminentemente laboral de la migración mexicana, resulta factible sostener que la presencia de un gran contingente de población mexicana en Estados Unidos con un bajo nivel de escolaridad responde, entre otros factores, a una amplia demanda de la economía norteamericana por trabajadores poco calificados.

Sin embargo, la creciente atracción que Estados Unidos viene ejerciendo sobre profesionistas calificados mexicanos —y de otras nacionalidades— no es despreciable: datos de la ACS de 2008 señalan que 37% de los migrantes que ingresaron al país después del año 2000 tenía estudios superiores. Independientemente de que una parte de los mexicanos con estudios superiores haya cursado sus estudios en Estados Unidos, lo cierto es que la creciente pérdida de capital humano representa un elevado costo para México. Mientras en 1980 los nativos de México eran el decimotercer grupo de inmigrantes calificados más numeroso, en 1990 ya eran el décimo y en los años 2000 y 2007 el cuarto. Actualmente, los mexicanos sólo son superados por los indios, filipinos y chinos y están por arriba de los inmigrantes de países como Canadá y Alemania (véase cuadro 3). No obstante, los mexicanos con escolaridad profesional y postgrado en Estados Unidos representan menos de 8% del total de mexicanos en el país y poco más de 6% de la población inmigrante calificada.

Otro de los aspectos más acusados respecto de la configuración de nuevos patrones migratorios se refiere a la mayor diversificación ocupacional y sectorial de los migrantes en el lugar de destino. En directa relación con los cambios en la estructura productiva estadounidense, se observa una disminución significativa del número relativo de trabajadores mexicanos en las ocupaciones de los sectores agrícola y, sobre todo industrial, a la vez que se ha incrementado su participación en el sector de los servicios. El análisis diacrónico de la distribución de la población mexicana por tipo de ocupación permite constatar que, si bien dichos cambios ya eran perceptibles en 1990, las ocupaciones de servicios de baja calificación (que incluyen preparación de alimentos, servicios de limpieza y servicios personales, entre otras) y de la construcción registraron un notable crecimiento del número de trabajadores mexicanos, particularmente a partir del año 2000 (véase cuadro 4).

Es importante resaltar, sin embargo, que las nuevas dinámicas no han borrado las tradicionales; es decir, no obstante la pérdida de importancia relativa de las ocupaciones agrícolas e industriales, éstas siguen siendo importantes nichos laborales para la población mexicana en Estados Unidos. Otro aspecto a destacar, corroborado por la EMIF NORTE, es que un número importante de migrantes suele desempeñarse en labores menos calificadas que las que realizaba en México antes de su traslado, lo que es revelador del peso que ejerce la enorme brecha salarial entre ambas naciones en la decisión de migrar.

**Cuadro 4. Población residente en Estados Unidos y características seleccionadas de la población mexicana en ese país, 1970-2007**

	Año				
	1970	1980	1990	2000	2007
<b>Total</b>	<b>202 966 600</b>	<b>226 862 400</b>	<b>248 107 628</b>	<b>281 421 906</b>	<b>301 621 159</b>
Mexicanos	864 600	2 242 100	4 409 033	9 325 452	11 895 675
Resto de Inmigrantes	10 132 000	12 900 600	17 129 263	23 730 010	28 270 232
Nativos	191 970 000	211 719 700	226 569 332	248 366 444	261 455 252
Porcentaje de los mexicanos respecto de la población inmigrante	7.9	14.8	20.5	28.2	29.6
Porcentaje de los mexicanos respecto de la población total	0.4	1.0	1.8	3.3	3.9
<b>Características seleccionadas de la población mexicana</b>					
<b>Sexo</b>					
Hombres	49.6	52.4	55.0	55.4	56.1
Mujeres	50.4	47.6	45.0	44.6	43.9
<b>Edad mediana (años)</b>	35.0	28.0	29.0	31.0	35.0
<b>Escolaridad de la población de 25 años y más</b>					
Menos de High School	75.2	78.1	69.5	70.0	59.6
High School	18.9	12.5	17.3	15.7	24.9
Licenciatura incompleta	3.6	6.2	9.6	8.0	7.8
Licenciatura y más	2.3	3.2	3.7	6.3	7.7
<b>Tiempo de residencia en Estados Unidos</b>					
Más de 10 años	n.d	42.1	50.2	51.3	58.1
De 5 a 10 años	n.d	24.6	20.3	20.0	22.0
Hasta 5 años	n.d	33.3	29.6	28.8	19.9
<b>Ciudadanía estadounidense</b>					
Ciudadano estadounidense	n.d	25.4	25.1	23.7	23.1
No ciudadano estadounidense	n.d	74.6	74.9	76.3	76.9
<b>Condición de pobreza</b>					
Pobres	n.d	27.4	30.9	26.7	23.9
No pobres	n.d	72.6	69.1	73.3	76.1
<b>Ocupación</b>					
Ejecutivos, Profesionistas y Técnicos	7.3	6.5	7.0	7.7	7.7
Trabajadores de servicios semicalificados <sup>1</sup>	0.9	1.1	1.1	1.6	1.6
Ventas y apoyo administrativo y de oficinas	10.9	10.6	12.1	12.6	11.6
Trabajadores de servicios de baja calificación <sup>2</sup>	13.7	15.3	19.3	19.0	26.8
Obreros y trabajadores especializados	48.4	49.2	41.3	38.0	26.9
Trabajadores de la construcción	4.1	5.4	6.9	9.7	20.0
Agricultores y trabajadores agrícolas	14.7	11.9	12.3	11.4	5.4

Notas: 1/ Incluye a las ocupaciones relacionadas con el cuidado de la salud, como ayudantes de terapeutas, masajes, ayudantes dentales y auxiliares médicos, servicios de protección y seguridad, etc.

2/ Incluye a las ocupaciones relacionadas con la preparación de comida, mantenimiento y limpieza de inmuebles, servicios domésticos y personales, etc.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Buró de Censos, 1970, 1980, 1990, 2000; *American Community Survey*, 2007.

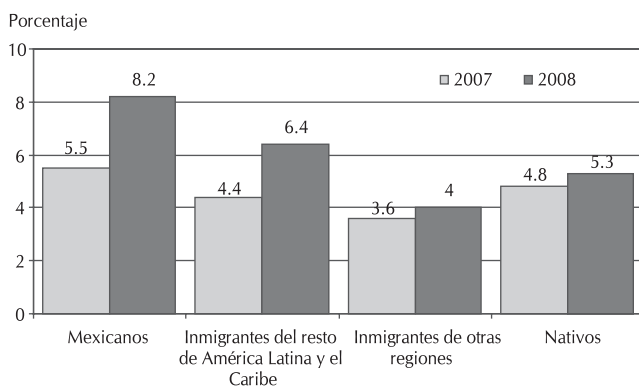


## Los difíciles caminos de la integración

Pese a que los mexicanos radicados en Estados Unidos mejoran su situación respecto a las expectativas socioeconómicas que tenían en México, existe suficiente evidencia empírica que muestra una integración económica y social desfavorable, en comparación con otros grupos poblacionales. En buena medida, los procesos de integración de las poblaciones inmigrantes a las sociedades receptoras dependen de su perfil sociodemográfico, de la forma en que migran y de los contextos receptores. En el caso de los mexicanos en Estados Unidos, sabemos que predomina, por mucho, un perfil de bajo nivel de escolaridad y que su mayoría es indocumentada, lo que entra en abierta contradicción con la amplia demanda de trabajadores con ese perfil para desempeñarse en ocupaciones poco calificadas y de baja remuneración. En buena parte por lo anterior, sólo una reducida proporción de mexicanos —menos de una cuarta parte— cuenta con la ciudadanía estadounidense.

En cambio, el conjunto conformado por los inmigrantes procedentes de otras regiones del mundo se caracteriza por un perfil más calificado, mayores índices de ciudadanía (53%) y una inserción laboral más favorable; en suma, revela indicadores de integración que se acercan a los de la población nativa (véase cuadro 5).

**Gráfica 6 . Tasa de desempleo de la población residente en Estados Unidos según región de nacimiento, 2007-2008**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Buró de Censos, *Current Population Survey*, suplementos de marzo de 2007 y 2008.

En efecto, los inmigrantes mexicanos se encuentran fuertemente representados en la base de la pirámide ocupacional. Basta decir que las ocupaciones de servicios de baja calificación, manufactura y construcción concentran a cerca de 81% de los trabajadores mexicanos de ingre-

so reciente al país y a 72% de los de largo arribo. Estos indicadores contrastan con los que presentan tanto los inmigrantes de otras regiones como la población nativa, quienes revelan un mayor acceso a puestos de trabajo de ejecutivos, profesionistas y técnicos (38%, en ambos casos). Cabe señalar que el elevado grado de exclusión de los mexicanos de empleos del tope de la escala ocupacional resulta particularmente notorio entre aquellos que ingresaron recientemente al vecino país (4.8%) (véase cuadro 5). Estas cifras expresan claramente la existencia de un mercado laboral inmigrante polarizado, donde los trabajadores mexicanos responden, en su gran mayoría, a la demanda de trabajo poco calificado, con limitadas prestaciones laborales, mientras los inmigrantes de otras regiones satisfacen en mayor medida las necesidades de trabajo calificado.

Datos recientes dan cuenta de un impacto severo de la recesión económica sobre los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, los cuales constituyen de los grupos más afectados por la pérdida de empleos (véase gráfica 6). De hecho, entre 2007 y 2008 la fuerza laboral mexicana ocupada en el vecino país registró una disminución de 3.2%, a la vez que la tasa de desempleo aumentó 47%, al pasar de 5.5 a 8.2%. Asimismo, el ingreso promedio anual de los trabajadores mexicanos disminuyó 7.3% en los últimos dos años, lo que significó contar con 1 800 dólares menos al año.

Los mexicanos que se desempeñan en la construcción han sido los más afectados por la pérdida de empleo. Entre 2007 y 2008 se observa una disminución de 13% en el número de mexicanos ocupados en la construcción (-220 mil trabajadores) (véase gráfica 7). Aunque en menor medida, también las ocupaciones de la industria registran una pérdida de obreros mexicanos (-74 mil). En esta coyuntura desfavorable, la mano de obra mexicana se ajusta, cambiándose de otros sectores económicos, o bien aceptando salarios más bajos o condiciones laborales más precarias, o aún recibiendo apoyo de sus redes familiares y sociales. Lo más probable es que el regreso a México se dé, solamente, cuando se hayan agotado todas las opciones de supervivencia en territorio estadounidense.

Como producto de procesos de inserción laboral más desfavorables, en comparación con los demás migrantes, los trabajadores inmigrantes mexicanos perciben los ingresos más bajos, cuentan con menos prestaciones laborales y presentan índices de pobreza relativa ostensiblemente elevados (véase cuadro 5). Al respecto, el grupo más afectado por la condición de pobreza es precisamente el de los hijos de menor edad de los mexicanos: 40% de los hijos nacidos en México y 33% de los nacidos en Estados Unidos viven en condición de pobreza, una incidencia muy superior a la que presentan los hijos con menos de 18 años de inmigrantes de otras naciones.

Cuadro 5. Características de la población en Estados Unidos según país de nacimiento, 2008

	País de nacimiento					Total
	Total	México		Otras naciones	Estados Unidos	
		Reciente arribo <sup>3</sup>	Largo arribo <sup>4</sup>			
<b>Total</b>	<b>11 845 295</b>	<b>4 584 126</b>	<b>7 254 761</b>	<b>27 778 924</b>	<b>259 481 502</b>	<b>299 099 313</b>
<b>Sexo</b>						
Hombres	55.5	57.6	54.1	47.8	48.9	49.1
Mujeres	44.5	42.4	45.9	52.2	51.1	50.9
<b>Edad</b>						
0-17 años	9.3	19.2	3.1	8.0	27.4	24.9
18-64 años	85.1	78.9	89.1	77.7	60.2	62.8
65 años y más	5.5	2.0	7.8	14.2	12.4	12.3
<b>Escolaridad (25 años y más)</b>						
Menos de High School	61.0	63.2	60.1	17.2	10.2	13.4
High School	24.0	22.3	24.8	26.0	32.3	31.2
Licenciatura incompleta	7.9	6.7	8.4	14.7	23.3	21.5
Licenciatura o más	7.1	7.8	6.8	42.1	34.3	33.9
<b>Ciudadanía</b>						
% Ciudadano	22.7	5.6	33.4	53.0	100.0	92.6
<b>Fuerza de trabajo</b>						
% en la fuerza de trabajo total	4.8	1.6	3.2	11.5	83.7	100.0
<b>Ocupación</b>						
Ejecutivos, Profesionistas y Técnicos	8.1	4.8	9.7	37.5	37.7	36.3
Trabajadores de servicios semicalificados <sup>1</sup>	1.5	0.8	1.8	4.2	4.4	4.2
Ventas y apoyo administrativo y de oficinas	11.1	6.5	13.5	20.8	26.0	24.7
Trabajadores de servicios de baja calificación <sup>2</sup>	26.0	27.7	25.3	15.6	10.9	12.1
Obreros y trabajadores especializados	26.8	23.1	28.6	15.8	15.7	16.2
Trabajadores de la construcción	21.8	30.1	17.6	5.9	4.9	5.8
Agricultores y trabajadores agrícolas	4.6	7.1	3.4	0.3	0.5	0.7
<b>Ingreso promedio anual (en dólares)</b>						
Trabajadores de 16 años y más	23 056	18 657	25 356	42 466	40 796	40 129
<b>Cobertura de salud</b>						
Con cobertura	45.9	32.9	54.1	77.2	87.3	84.7
Sin cobertura	54.1	67.1	45.9	22.8	12.7	15.3

Continúa

**Cuadro 5. Características de la población en Estados Unidos según país de nacimiento, 2008**

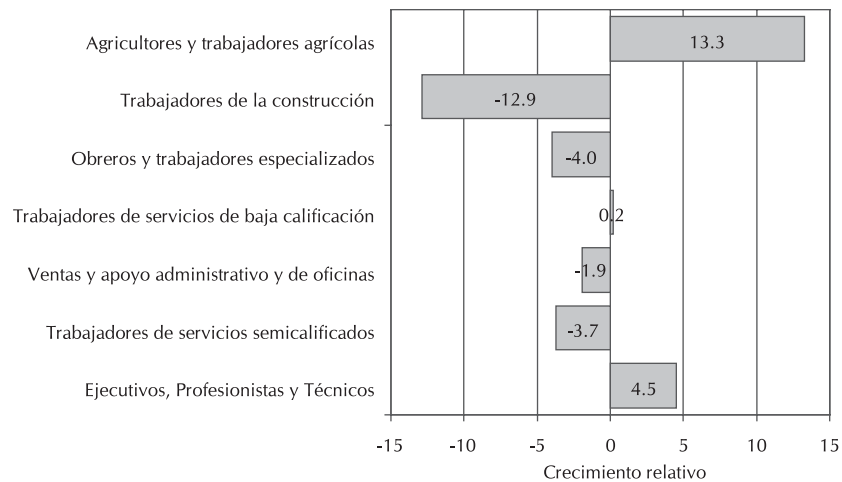
	País de nacimiento					Total
	Total	México		Otras naciones	Estados Unidos	
		Reciente arribo <sup>3</sup>	Largo arribo <sup>4</sup>			
<b>Plan de pensión o retiro ofrecido por el empleador (trabajadores ocupados)</b>						
Con pensión	22.6	14.3	28.4	42.4	54.9	52.0
Sin pensión	77.4	85.7	71.6	57.6	45.1	48.0
<b>Número de personas en pobreza</b>						
0-17 años	437 912	362 763	73 747	471 542	12 821 264	13 730 718
18-64 años	2 376 090	1 067 745	1 306 788	2 419 533	15 600 426	20 396 049
65 años y más	125 823	25 253	100 570	523 662	2 906 053	3 555 538
<b>Número relativo de personas en pobreza</b>						
0-17 años	39.6	41.3	32.6	21.1	18.0	18.5
18-64 años	23.6	29.5	20.2	11.2	10.0	10.9
65 años y más	19.2	28.0	17.8	13.3	9.0	9.7

Notas: 1/ Incluye a las ocupaciones relacionadas con el cuidado de la salud, como ayudantes de terapeutas, masajes, ayudantes dentales y auxiliares médicos, servicios de protección y seguridad, etc.

2/ Incluye a las ocupaciones relacionadas con la preparación de comida, mantenimiento y limpieza de inmuebles, servicios domésticos y personales, etc.

Fuente: Estimaciones del CONAPO, con base en Bureau of Census, *Current Population Survey*, marzo de 2008.

**Gráfica 7. Crecimiento relativo del empleo mexicano en Estados Unidos según tipo de ocupación, 2007 - 2008**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en U. S. Census Bureau, *Current Population Survey* (CPS), suplementos de marzo de 2007 y 2008.

## Comentarios finales

Los patrones de la migración México-Estados Unidos vienen dando cuenta de una creciente complejidad y extensión del fenómeno migratorio, con profundas implicaciones binacionales, perfilando tendencias de continuidad a futuro. Los datos presentados corroboran la afirmación de nuevos patrones migratorios: migración masiva, mayoritariamente bajo la modalidad indocumentada; ampliación de las regiones de origen y destino; incremento de la migración permanente y desgaste de los mecanismos de circularidad; migración de carácter más familiar; mayor heterogeneidad del perfil sociodemográfico y ocupacional de los migrantes. Sin embargo, estos patrones deben entenderse bajo la ya aludida noción de “cambios dentro de la continuidad”; es decir, se trata de una serie de modificaciones que preservan líneas de conexión con los patrones históricos, en lugar de una ruptura o giro diametral.

Sin duda, por sus numerosas aristas, los procesos migratorios México-Estados Unidos encarnan una serie de desafíos factibles de analizar desde diversos ángulos. Aunque en el presente trabajo no fueron objeto de análisis, no podemos dejar de mencionar los costos y los desafíos que se desprenden de la enorme incapacidad de México para retener a un cuantioso segmento de su población. Ello obliga a que las acciones de política del gobierno mexicano en materia de migración internacional se orienten, en primera instancia, a combatir severamente las causas de la emigración, mediante la generación de oportunidades laborales y salariales (y mayores niveles de convergencia con Estados Unidos), para garantizar a la población la opción de permanecer en el país. Es, por lo tanto, imperioso que la atención del fenómeno migratorio internacional se inscriba en el marco de los procesos de desarrollo, condición aún por rendir frutos en materia de políticas públicas.

En el presente trabajo hemos optado por una focalización sobre los desafíos comportados por los costos y dilemas de las políticas migratorias estadounidenses, de carácter claramente restrictivo (que reditúan en elevados índices de indocumentación) y de los aún magros y desfavorables procesos de integración de los mexicanos en territorio norteamericano, particularmente, de su integración socioeconómica. Resulta extraordinariamente problemática una política que no reconoce la complementariedad demográfica y económica entre México y Estados Unidos, y la demanda (dependencia) estructural de su economía por trabajadores mexicanos. El endurecimiento de los controles fronterizos no ha detenido el curso de la migración indocumentada, pero sí ha sido determinante en disuadir el retorno de los migrantes a

México y contribuido a la conformación de un patrón migratorio más permanente.

El elevado índice de indocumentación de los migrantes mexicanos no sólo impone elevados costos en lo que respecta al cruce de la frontera y a la proliferación de las mafias asociadas al tráfico de los migrantes, sino que constituye el principal obstáculo para su adecuada integración a la sociedad receptora. Ambos aspectos —irregularidad y deficiente integración— han contribuido a generar en Estados Unidos un clima social y político hostil a la migración mexicana, dando lugar a protestas sobre la falta de control de la migración procedente de México y de la “inintegrabilidad” de los inmigrantes mexicanos y de su descendencia, así como a temores sobre los eventuales sincretismos a que pudiera verse expuesta la identidad cultural estadounidense.

De hecho, las condiciones particularmente problemáticas de las familias mexicanas en que los padres son indocumentados constituyen un tópico que plantea importantes desafíos políticos. Por un lado, ello ha dado pie a que los hijos de mexicanos, tanto nativos estadounidenses como nacidos en México, se inserten en contextos familiares marginados. A su vez, las crecientes redadas y consecuentes expulsiones de sus padres obligan a la separación de sus progenitores o bien al regreso forzoso a México, un país al que son ajenos. Particularmente compleja es la terrible desigualdad en el seno de las familias de estatus migratorio mixto, donde coexisten hijos estadounidenses y mexicanos: los nacidos en Estados Unidos tienen más derechos y pueden, por ejemplo, beneficiarse de servicios públicos, mientras que los nacidos en México carecen de toda una serie de derechos fundamentales, entre ellos, el acceso al sistema de salud y a la educación superior. En la misma dirección apuntan las defraudadas expectativas en torno a la reforma del sistema de salud impulsada por la actual administración estadounidense: hasta el momento las modificaciones a los criterios de elegibilidad del *Programa de Salud Infantil* (SCHIP, por sus siglas en inglés) no contemplan a los niños en situación indocumentada, quienes permanecen excluidos del sistema de salud.

Sin duda, éste es un dilema ingente para Estados Unidos, que se enfrenta a la difícil tarea de conjugar el ejercicio de sus derechos de soberanía con la suficiente dotación de derechos de los migrantes y sus familiares. En el caso particular de muchas familias mexicanas con descendencia, la aplicación estricta de la ley atenta en contra de un derecho universalmente aceptado: el derecho a que estos niños vivan en familia y en condiciones propicias a su desarrollo. En este contexto, han sido no pocas las voces que han sostenido la conveniencia de regulación de las familias de estatus migratorio mixto.

Ante la profunda fragilidad y disfuncionalidad de las políticas vigentes, se ha generado un intenso debate en Estados Unidos para reformar la política migratoria. Sin embargo, el tema es sumamente controvertido y espinoso, y en los últimos años la reforma ha tenido avances y retrocesos. Con la nueva administración de Barack Obama, existen enormes expectativas de que una reforma integral se pueda concretar en 2010. Mientras tanto, ante la ausencia de respuestas a nivel federal, la mayoría de los estados de la Unión Americana ha asumido la necesidad de definir su propia política migratoria. Haciendo eco del extendido clima de intolerancia frente a la inmigración indocumentada —mayoritariamente mexicana—, casi todos los estados han promulgado leyes orientadas a obstaculizar la presencia de migrantes indocumentados, las cuales ya están ejerciendo un efecto sobre las condiciones en que los migrantes se insertan a la sociedad estadounidense.

Los pronósticos en torno al desenlace de una reforma migratoria integral se mantienen en un escenario de incertidumbre, a la hora de considerar los pesos relativos que pudieran desempeñar las voluntades y prioridades de los distintos actores políticos, económicos y sociales en Estados Unidos. Dado que la inmigración es considerada un asunto interno, estrechamente vinculado con cuestiones de seguridad nacional, la reforma migratoria será diseñada unilateralmente y México tendrá un muy limitado margen de maniobra para influir en su contenido. No obstante, no pareciera ser irrelevante el rol que pudieran llegar a asumir en un futuro cercano las redes y comunidades binacionales dotadas de un estatus de ciudadanía, como minorías organizadas o grupos de presión y de representación de intereses dentro del contexto norteamericano. Basta recordar cómo las multitudinarias movilizaciones de la comunidad latina registradas entre marzo y mayo de 2006 en contra de un proyecto de ley ampliamente restrictivo de la inmigración —la llamada *Ley Sensenbrenner*— redujeron la perspectiva de una legislación esencialmente antimigrante (y abrieron la puerta para iniciativas de corte más liberal).

Asimismo, es importante que México adopte una postura más pro-activa y se prepare para enfrentar las consecuencias y aprovechar las ventanas de oportunidad que resulten de la reforma migratoria estadounidense. Existe, desde ahora, un espacio para impulsar acciones de política pública orientadas a mejorar las condiciones socioeconómicas actuales y futuras de los mexicanos en territorio estadounidense. Ello implicaría, por ejemplo, que el gobierno mexicano impulsara la capacitación de la población migrante; garantizara la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos (mediante mecanismos de supervisión y regulación de los esquemas de contratación) y reorientara los flujos migratorios hacia

ocupaciones y mercados regionales que ofrecieran mejores condiciones laborales (Giorguli y Leite, 2009). Lo anterior, sin soslayar que la acción de política del Estado mexicano en materia de migración internacional debe perseguir, tanto a mediano como a largo plazo, el objetivo de generar oportunidades de empleo en México, con el fin de combatir las causas de la migración.

Es en función de lo anterior que la apuesta por la superación de disfuncionalidad de las políticas migratorias norteamericanas, con los costos y consecuencias ya apuntados en el desarrollo del presente trabajo, y por un rol más pro-activo del gobierno mexicano, se convierte sin duda en un imperativo de primer orden en las agendas políticas y económicas de ambos países en el futuro próximo.

## Referencias bibliográficas

- Alba, Francisco (2000). Migración internacional: Consolidación de los patrones emergentes. *Demos: Carta demográfica sobre México, 2000*, 13, pp.10-11.
- Alba, Francisco y Paula Leite (2004), "Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE", en *Migración y Desarrollo*, núm. 2, p. 4-20.
- CONAPO (2009), "El marco jurídico federal y estatal en materia de inmigración e inmigrantes en Estados Unidos", en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- (2005), *Migración México-Estados Unidos. Panorama regional y estatal*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2004), *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, México, Consejo Nacional de Población.
- Corona, Rodolfo (1997), "Características del flujo laboral: patrones de continuidad y cambio" en Tuirán, Rodolfo (Coord.), *Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio*, México, Consejo Nacional de Población, p. 135-148.
- Corona, Rodolfo y Rodolfo Tuirán (2001), "La migración internacional desde y hacia México" en Gómez de León, José y Cecilia Rabell (Coords.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional de Población, p. 444-484.
- Durand, Jorge; Massey, Douglas y Parrado, Emilio (2002), "The New Era of Mexican Migration to the United States", en *Journal of American History*, núm. 86, p. 518-536.

- Durand, Jorge y Massey, Douglas (2003), *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa.
- Galindo, Carlos y Luis Felipe Ramos (2009), "Un nuevo enfoque para estimar la migración internacional de México" en *La situación demográfica de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población, p. 45-71.
- Gómez de León, José y Rodolfo Tuirán (2000), "Patrones de continuidad y cambio de la migración hacia Estados Unidos" en Tuirán, Rodolfo (Coord.), *Migración México-Estados Unidos: presente y futuro*, México, Consejo Nacional de Población, p. 17-28.
- Giorguli, Silvia y Paula Leite (2009), "La inserción laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas", en *Foro Nacional Las Políticas de Población en México. Debates y propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012*, México, Consejo Nacional de Población, p. 27-31.
- Giorguli, Silvia et al. (2007), *La migración mexicana en el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, características y ¿oportunidades?*, México, Consejo Nacional de Población.
- Leite, Paula y Xóchitl Castañeda (2009), "Mexicanos en Estados Unidos: (falta de) acceso a la salud", en *La situación demográfica de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población, p. 117-128.
- Leite, Paula y Luis Acevedo (2006), "Migración internacional en México: balance y retos políticos", en *La situación demográfica de México 2006*, México, Consejo Nacional de Población, p. 149-165.
- Leite, Paula, Luis Felipe Ramos, y Selene Gaspar (2003), "Tendencias recientes de la migración México-Estados Unidos", en *La situación demográfica de México 2003*, México, Consejo Nacional de Población, p. 97-115.
- Massey, Douglas (2003), "Una política de inmigración disfuncional", en *Letras Libres*, año 5, núm. 53, p. 16-20.
- Massey, Douglas et al. (2000), "Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación", en *Trabajo*, año 2, núm. 3, p. 5-50.
- Passel, Jeffrey y D´Vera Cohn (2008), Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now. Trails Legal Inflow, Report of Pew Hispanic Center, 2 de octubre de 2008.
- Pew Hispanic Center (2008), *Indicators of Recent Migration Flows from Mexico*. Fact Sheet, 30 de mayo de 2007.
- Portes, Alejandro y Rumbaut, Rubén (1996), *Immigrant America: A Portrait*, Berkeley, University of California Press.





# La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México

Rodolfo Casillas

## Resumen

La frontera sur de México tiene al menos dos permeabilidades simultáneas: una positiva y otra negativa. Ellas ocurren con la participación de diversos actores sociales e institucionales que, según sea el caso, intervienen en la construcción o vulneración de la estabilidad y cohesión social a lo largo de la frontera. El presente artículo examina dichas permeabilidades en el contexto de los crecientes procesos migratorios de carácter internacional que sucede en la región, diferenciando la índole de los efectos sobre el tejido social, tanto de los flujos migratorios como de las acciones de política pública asociadas.

## Introducción

La migración internacional en la frontera sur de México implica múltiples beneficios para el país, aunque ello no resulte siempre visible ni fácilmente comprobable para algunos actores institucionales y sociales. También hay quienes consideran esos posibles beneficios de menor importancia ante otras razones o prioridades gubernamentales. Dependiendo de qué se observe de y en ellas, a las migraciones se les asignan distintos significados para la sociedad receptora e instituciones públicas. Esta connotación polisémica dificulta el esclarecimiento del fenómeno. La eventual confusión de actores y participaciones, así como las acciones públicas a destiempo, equívocas o insuficientes, pueden dañar lo que es un hecho social continuo en el tiempo y espacio delimitado, la migración internacional en la región fronteriza, y se le perciba y trate como un problema de otra naturaleza, dejando de lado sus componentes positivos, que fortalecen, o pueden fortalecer, el tejido social en y allende fronteras. A la vez, los efectos negativos de actores y políticas asociados al proceso migratorio pueden mostrar vulnerabilidades de distinta magnitud y alcance y sus concatenaciones, de no atenderse de manera oportuna, pueden devenir riesgos y amenazas de difícil y costosa solución, pues no sólo

dejan de atender lo que les originó, sino que generan una nueva problemática sobrepuesta a lo anterior. Por ello resulta pertinente hacer los distinguos necesarios que ayuden a fortalecer el tejido social e inhibir los desarrollos que lo vulneran. Hacia tal propósito se dirige el presente escrito.

## Las permeabilidades de la frontera sur

La región fronteriza tiene al menos dos permeabilidades simultáneas: una positiva y otra negativa. La primera de ellas ocurre con la participación de poblaciones locales e involucra a inmigrantes centroamericanos que, al asentarse por corto o largo tiempo, participan de la construcción y desarrollo de la estabilidad y cohesión social a lo largo de la frontera, mismas que amplían sus beneficios a ambos lados de ella. Así, se trata de *fronteras nacionales estables con sociedades intrafronterizas dinámicas* (Rivas, 2008). Gracias a la permeabilidad positiva México, cuenta en el sur (como Guatemala en su región noroccidental) con fronteras nacionales estables y seguras. El desarrollo de esta permeabilidad es un largo proceso histórico que, en tanto pacífico, no requirió de la atención de los Estados nacionales vecinos (México y Guatemala, principalmente) y sí de la dinámica propia de las poblaciones involucradas. Dicho de otra manera, se trata de una permeabilidad *fundamentalmente social*.

En contrapartida, existe una permeabilidad negativa que tiene dos planos de incidencia: uno en la comisión de delitos y otro con efectos y consecuencias diferenciadas en las relaciones bilaterales de México con Estados Unidos, en primer lugar, y con Centroamérica en segundo. En ambos dos planos está involucrado el flujo transmigratorio. Aunque ahora van a la par, la negativa requiere de la positiva para poder existir y desarrollarse, pero no ocurre a la inversa: la positiva puede existir sin la negativa. Dicho de otra manera, los flujos migratorios a la región fronteriza y transmigratorios por ella pueden desarrollarse de manera armónica y favorable a la cohe-

sión si se establecen las condiciones políticas y sociales necesarias para ello. En efecto, desde una perspectiva histórica, la permeabilidad positiva encuentra sus raíces en relaciones sociales anteriores al establecimiento de los estados nacionales, mientras que la negativa surge de la preocupación de los estados mexicano y estadounidense a finales del siglo xx, fundamentalmente por la violación de los marcos jurídicos en material de traslado de drogas, tráfico de personas, luego trata de personas y por supuestas razones de seguridad nacional. La permeabilidad negativa, desde esta lógica, *está fundamentalmente* asociada a intereses de política pública de algunos estados, y de manera diferencial entre ellos.

Ambas permeabilidades ocurren actualmente de manera simultánea, así provengan y respondan a planos de actuación diferentes. Y, por supuesto, cuentan con arenas públicas y hasta geográficas compartidas en que los distintos actores involucrados interactúan en un conjunto de relaciones de colaboración, tensión y conflicto, acordes con la coyuntura del momento, plausibles de ocurrir en un mismo momento cronológico. De ahí que la complejidad de relaciones dificulte en momentos determinados la identificación de qué tipo de permeabilidad se trata, o bien qué interés específico está en juego; si alguno propio de alguna permeabilidad regional o de un interés institucional nacional, o qué tanto se afecta una al incidir en la otra. Por su importancia, las siguientes secciones se ocuparán con mayor detalle de cada permeabilidad señalada.

## La permeabilidad positiva y los migrantes

La frontera sur de México es destino de viejas y numerosas migraciones internacionales (Casillas y Castillo, 1994), de transmigración significativa desde hace 20 años (Casillas, 2007a) y, recientemente, origen de una creciente emigración internacional, sobre todo de chiapanecos (Jáuregui, 2007). La inmigración internacional ha contado y cuenta con diversas facilidades para el ingreso al país. Esa frontera ha estado despoblada en distintos momentos y áreas, con otras densamente pobladas por la conjugación de poblaciones autóctonas y migraciones internas e internacionales (Hernández, 2001). Hay un largo proceso de transacciones culturales y políticas, con momentos generales en tiempo y espacio de *asimilación* y tensión, que han dado una constante estabilidad social luego de establecidos los límites fronterizos de México con Guatemala en 1882 y con Belice en 1893.

El acuerdo limítrofe, cabe recordar, fue precedido de momentos de tensión y conflicto latente entre los jóvenes

estados mexicano y guatemalteco, por los supuestos o reales propósitos de expansión (Cosío Villegas, 1960), muy a tono con las viejas prácticas de las grandes potencias de la época, pero el proceder ordinario de las sociedades fronterizas siguió su propia lógica; las nuevas ficciones legales de los estados, al convenir una forma de convivencia pacífica, ratificaron en lo normativo lo que era vida cotidiana en las nuevas fronteras nacionales: una región actuante que siguió su proceder ordinario con la novedad de que tendría nuevos actores institucionales y nuevas reglas públicas. Nada más, pero nada menos, pues ese paso significaba transitar del régimen colonial al Estado Nación en el nivel macro, pero en el micro, el de las sociedades fronterizas, los valores de convivencia e intercambio se mantuvieron vigentes.

En la actualidad, en la frontera sur de México ocurren seis flujos migratorios internacionales:

- 1) Visitantes locales. Tendencialmente, el flujo más documentado por las autoridades migratorias mexicanas, lo que no implica que todos los visitantes locales gestionen el permiso correspondiente. La mayoría son lugareños residentes en comunidades aledañas al otro lado de la frontera.
- 2) Trabajadores regionales. La mayor parte de ellos se desempeña en labores agrícolas estacionales, los otros en el sector terciario y por temporadas indefinidas, no hay cifras confiables del volumen total, sólo escasos registros de alguno de estos flujos laborales, acotados a alguna actividad en algún momento, cuando no a una labor específica.
- 3) Refugiados. Predominantemente centroamericanos, guatemaltecos sobre todo, que hoy constituyen un volumen menor de los flujos, en buena parte por la gran dificultad que encuentran en años recientes para que se les otorgue dicha calidad migratoria y la protección institucional correspondiente (González de Ita, 2003). La mayor parte de los refugiados registrados de manera oficial corresponde a la los flujos de finales del siglo xx, pero de los ocurridos en el XXI hay un significativo subregistro.
- 4) Residentes fronterizos. A pesar de que, a la luz de los datos censales, son pocos, son el segundo grupo más numeroso de extranjeros y la mayor concentración de guatemaltecos en México en poblaciones limítrofes del sur. De manera extraoficial, existe un volumen impreciso de centroamericanos indocumentados, fácil de localizar en las calles de las ciudades y municipios fronterizos, aunque inexistentes en los registros gubernamentales.
- 5) Turistas, negociantes y técnicos. Están bien documentados por las autoridades migratorias, pero no han sido objeto de análisis alguno hasta el momento.

- 6) Transmigrantes. Son un flujo de discordia entre gobiernos y entre éstos y organismos civiles humanitarios. Reciben todo el peso de la ley, el sobrepeso de quienes abusan de la misma y de los agentes delictivos, con y sin uniforme. Los registros de miles de “asegurados”, como se les llama en la terminología gubernamental, por el Instituto Nacional de Migración (INM) se nutren, casi de manera exclusiva, de este flujo en particular.

Todos los flujos mencionados son asociables a la permeabilidad positiva por dos razones principales: 1) dinamizan la economía regional y, al hacerlo, 2) interactúan en el entorno local en el que se insertan. En efecto, esta fuerza de trabajo estacional o consuetudinaria está presente en diversas labores agrícolas y en el sector servicios, principalmente.<sup>1</sup> A la vez, esos trabajadores y sus acompañantes son consumidores de bienes de uso inmediato (ropa, calzado, alimentos y medicinas, entre otros) o mediato en sus lugares de residencia habitual. Mientras están en México, son igualmente usuarios de servicios varios (como transporte público, de salud, vivienda, etcétera). Aunque no hay una estadística confiable y verificable, no menos de 60 mil migrantes centroamericanos, principalmente, estarían involucrados cada año en la vida productiva y social de las principales localidades fronterizas.

Para apreciar su peso, es importante tener presente que la línea fronteriza sur de México mide 1 149 kilómetros (956 con Guatemala y 193 con Belice). 18 municipios de Chiapas, dos de Campeche, dos de Tabasco y uno de Quintana Roo (el único que no colinda con Guatemala) se ubican en la frontera. Las relaciones comerciales y el tránsito de personas se concentran en las localidades de Ciudad Hidalgo y Talismán, Chiapas, y Chetumal, Quintana Roo, en particular por Subteniente López. En los últimos 20 años, esos tres puntos captaron más de 80% de los intercambios oficiales de comercio y personas. Empero, las localidades chiapanecas constituyen la principal vía de comunicación con Centroamérica, vía el occidente guatemalteco. Dicho de otra forma, México cuenta en su frontera sur con escasas poblaciones relacionadas de manera cotidiana e intensa con sus homólogas

en Guatemala y Belice, con vínculos preponderantes y más dinámicos con la primera, así como infraestructura mínima y concentrada para el intercambio de todo tipo de bienes, productos y relaciones humanas.

La construcción de esa permeabilidad social ocurre, en momentos dados, por la convergencia de procesos locales con intereses estatales. Se pueden observar al menos cinco momentos en que la frontera sur de México ha sido motivo de atención por el Estado mexicano: 1) la formación del Estado nacional, 2) el establecimiento de las fronteras, 3) la Segunda Guerra Mundial, 4) la llegada de los refugiados guatemaltecos y 5) el periodo de exacerbación del celo por la seguridad nacional después del 11 de septiembre de 2001. Los dos primeros momentos ocurren en el siglo XIX y los tres posteriores en el XX. Estos cinco momentos han ocurrido en menos de 200 años y la relativa cercanía entre unos y otros tiene efectos positivos y negativos en la lógica de las permeabilidades que aquí se exponen. Dentro de la positiva, hay efectos que redundan tanto en el fortalecimiento de la cohesión social regional como en los propósitos de seguridad del Estado, excepto el último, en el que ocurre un quiebre de suma importancia, que será analizado en el apartado siguiente.

Durante la Segunda Guerra Mundial, a los guatemaltecos residentes en la zona limítrofe se les otorgó la ciudadanía mexicana y se les dotó de tierras por razones de seguridad nacional. No transcurrió mucho tiempo, quizá una o dos generaciones, para que los guatemaltecos recién mexicanizados fortalecieran nuevamente sus vínculos sociales y hasta consanguíneos (que, por lo demás, no se habían roto, dada la constante comunicación que había entre unos y otros a ambos lados de la frontera) con Guatemala. Algunos de ellos difundieron distintas versiones del cristianismo y crearon los primeros centros de culto, que con el tiempo devendría el evangelismo del sureste, distinto al del centro y norte del país, al menos por la cantidad de festejos cívico-religiosos, la manera de realizarlos y por las formas de adscripción religiosa en las comunidades indígenas a partir de la conversión de los principales de los pueblos en los años 60 y 70 principalmente. Esta pluralidad modificó de manera significativa el catolicismo, a la vez que fortificó el cristianismo en la región.

Un hito en los años 70 y 80 del siglo XX fue la llegada masiva de refugiados guatemaltecos a México. Los conflictos político-militares en Centroamérica motivaron la llegada de miles de refugiados guatemaltecos, primero y principalmente a Chiapas; previamente, y no muchos decenios antes, poblaciones mayas habían sido empujadas de la península hacia tierras de Quintana Roo, en una migración interna forzada por la disidencia social. Con la llegada obligada de guatemaltecos, el gobierno federal se preocupó porque se pudiera hacer realidad la teoría del

<sup>1</sup> Una asignatura pendiente de atender es la relativa a la caracterización de los mercados de trabajo en la frontera sur de México. Hay algunos estudios de caso que son indicativos de lo que ocurre, u ocurrió hace 15 años, pero son insuficientes para precisar de manera satisfactoria las características sociodemográficas de la fuerza de trabajo internacional actual y su volumen, entre otras cosas. La EMIF SUR, por ejemplo, es un reciente esfuerzo por captar, con cierta periodicidad, el volumen de trabajadores agrícolas concurrentes a una parte del área fronteriza sur del país. Sería deseable que fuera de fácil consulta pública, sobre todo su parte metodológica, máxime que la encuesta ha sido objeto de múltiples cambios que inciden en la confiabilidad de las comparaciones en el tiempo.

dominó: cayó Cuba, cayó Nicaragua, cayó El Salvador, está por caer Guatemala y sigue el sur de México. De ahí que, por razones de seguridad nacional, cientos de refugiados guatemaltecos fueron reubicados tierra adentro y alejados de la frontera, tanto en la propia Chiapas como en nuevos asentamientos en Campeche y Quintana Roo. Con el tiempo, a muchos de esos guatemaltecos les fue otorgada la nacionalidad mexicana, más guatemaltecos mexicanizados cuarenta años después.

El imaginario social se vio así fortalecido y renovado con la llegada de nuevos nutrientes sociales, culturales, lingüísticos, consanguíneos. El que los recién llegados siguieran hablando su lengua nativa, el mam, por ejemplo, significó un refuerzo lingüístico y cultural a los pueblos mames mexicanos que habían sufrido pérdidas ante el embate liberal que les negaba su lengua, su vestido, sus tradiciones y cultura. El menor éxito homogenizador del liberalismo en Guatemala redundó en la preservación cultural mam a ambos lados de la frontera. Las culturas nativas mames y otras mayas fueron, así, reforzadas por los refugiados indígenas guatemaltecos de raíces culturales afines en Chiapas, Campeche y Quintana Roo (Hernández, 2001).

Hubo, adicionalmente, otros efectos de esta corriente migratoria. Por un lado, el gobierno mexicano, si bien no reconoció a todos los refugiados, puso en práctica una política de aceptación y tolerancia por la vía de los hechos hacia los refugiados no reconocidos; política que luego alcanzó un nuevo nivel de expresión cuando se establecieron las medidas de contención a la trans migración, como se verá más adelante. Los refugiados no reconocidos por las instituciones gubernamentales, empero, al ser reconocidos y asistidos por organismos civiles y eclesiásticos, atrajeron la solidaridad y fondos internacionales de Estados Unidos, Canadá y de Europa occidental, entonces gobernada mayoritariamente por la socialdemocracia. Esta solidaridad internacional fue luego importante para los hechos de 1994 y posteriores, con la emergencia del zapatismo y las simpatías internacionales hacia las causas indígenas.

Estos "traslapes" de intereses, que en diversos momentos llevaron a actuaciones y efectos en el mismo sentido, tanto del Estado mexicano como de distintos actores sociales, reforzaron en los decenios señalados la permeabilidad positiva, aunque no de manera única. La política pública, en general, y éste es un buen ejemplo, se caracteriza por ser poliforme y, por tanto, aprehensible desde distintas situaciones e intereses. Con la perspectiva que da el tiempo y la observación de los hechos posteriores, es posible indicar que durante ese entonces convivieron el conflicto amainado, la tensión latente, la convergencia en algunos procesos, la tolerancia entre los diversos. Ello, por supuesto, no niega que en la misma caldera se cocinaran

otros conflictos, otros procesos entre distintas fuerzas sociales, los grupos de poder y las instituciones estatales a lo largo de la frontera que, al terminar el siglo XX ganaba una importancia creciente, sin precedente. Ocurría que su ubicación estratégica cobraba una nueva dimensión a los ojos e intereses de lo más diverso.

Algo de lo nuevo, también con doble vertiente, es lo relativo a las remesas de los migrantes. Por lo regular, en México se asocian las remesas a los envíos que hacen los mexicanos en el exterior, lo cual es entendible por su monto y lo estratégico de ese aporte para las economías domésticas receptoras. Empero, en los últimos años ocurren, cada vez más, cada vez con un monto creciente, las remesas de centroamericanos en Estados Unidos para centroamericanos en tránsito por México (Casillas, 2007b). Esas remesas aportan un elemento nuevo de cohesión, intangible pero altamente eficaz al contrarrestar las acciones que les lesionan en su tránsito por México. Adicionalmente, las remesas atenúan el conflicto social, y lo convierten en tensión constante, en tanto sean efectivos y satisfactorios los efectos redistribuidores de las remesas para el traslado entre los distintos actores sociales involucrados.<sup>2</sup> De los efectos negativos y secundarios del cobro de esas remesas y su uso en México se hablará más adelante.

Hubo un tiempo en México en que, se decía, la mejor política en relación con la emigración mexicana a Estados Unidos era la no política. En ese mismo tiempo, sobre la inmigración centroamericana no se decía nada,<sup>3</sup> pues ni siquiera era materia de atención gubernamental, dejándola como mera actividad de registro administrativo para las autoridades de la Dirección General de Asuntos Migratorios, dependencia de menor rango político en la Secretaría de Gobernación. Pero los tiempos cambiaron, dentro y fuera del país, en el Norte de los sueños americanos, en el Sur de las pesadillas político-militares y en las propias instituciones políticas mexicanas que oteaban en busca de un futuro asociado a las fuerzas emergentes del Pacífico, o bien en continuidad con la previa; la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá daría la respuesta de la elección hecha. Y, con ella, llegó el

<sup>2</sup> En el interior de las tiendas de electrodomésticos Elektra, asociada con Western Union y específicos con otros negocios menores y de ámbito local, los migrantes internacionales y sus familias pueden realizar operaciones de envío y cobro de remesas. Para octubre de 2006 dicha empresa contaba con una amplísima red de 1 569 locales en México, 74 en Guatemala, 70 en Honduras, 30 en Panamá y 81 en Perú, con ambiciosos planes de expansión en los países citados y otros del entorno regional.

<sup>3</sup> Un ejemplo de esa lejanía está en que se volvió reiterativo el señalamiento de frontera sur como olvidada, redescubierta, ignorada, entre otros. Véase, por ejemplo, *El redescubrimiento de la frontera sur*, compilada por Hernández y Sandoval (1989).



quinto momento, antes aludido, el de quiebre en tanto que la cohesión social lograda por la permeabilidad positiva se vio afectada por las políticas estatales de la contención de la transmigración internacional y los agentes nocivos que surgirían como un efecto colateral. Dos hechos, más que simbólicos, de que las cosas serían diferentes: 1) el envío de un nuevo funcionario<sup>4</sup> en mayo de 1994 que, por primera vez, se dedicaría de manera exclusiva al tema migratorio en la representación diplomática en Washington y 2) la creación del Instituto Nacional de Migración, en octubre de 1993, con estatuto de órgano desconcentrado de Estado. Por no ser éste el momento y lugar, no se amplía el análisis de la nueva ingeniería institucional en materia migratoria, mas es necesario tener presente este momento por sus secuelas, lo que es materia del siguiente apartado.

## La política migratoria y la permeabilidad negativa

Desde finales de los años 80, la puerta de ingreso al país, por el sur, se ha manejado con un doble criterio: facilidades para el ingreso y estadía para la inmigración internacional regional y restricciones crecientes para la transmigración indocumentada. El primer criterio ha favorecido la permeabilidad positiva, el segundo a la negativa, cuyos efectos no se han analizados en su diversidad y sólo se ha observado el incremento en el total de devoluciones y rechazos de indocumentados, y sus secuelas en la población migrante afectada a partir de los años 90 (véase cuadro 1).

En tanto que los distintos flujos de migrantes indocumentados son mayoritariamente centroamericanos, resulta una ardua labor para los agentes de migración hacer las distinciones del caso para facilitar a unos la estadía y remitir a otros a la estación migratoria<sup>5</sup> para su

posterior regreso al país de procedencia; para este personal es cosa de todos los días actuar con amplio margen de error en un sentido y otro, es decir, obstaculizar el paso y estadía al que sí se debiera admitir y que se les vaya quien debiera ser detenido, lo que explica en parte que en las estadísticas de asegurados también aparezcan algunos indocumentados con destino regional, así como un porcentaje indeterminado de transmigrantes indocumentados que evadan los retenes cercanos a la frontera y eventualmente lleguen a su destino en el norte. Esa situación amplía el margen discrecional de actuación, pone a prueba los principios éticos del personal operativo (que es poco, no más de 300 para toda la franja fronteriza del sur, mal pagado, parte de él aglutinado en un sindicato de dudosa trayectoria y otra parte, no sindicalizada, susceptible de cambio de adscripción, promoción o destitución por depender directamente de los mandos superiores) y centrales, que no se caracterizan por su conocimiento en la materia antes de su nombramiento, ni tampoco por su duración en el cargo.<sup>6</sup>

Al hacer de la transmigración indocumentada un hecho violatorio de la ley, los indocumentados han resuelto su necesidad de transmigrar con el auxilio de agentes diversos. La diáspora de la pobreza y la ilusión dio lugar al surgimiento de dos procesos sociales: 1) se “montaron” redes de solidaridad en las redes sociales previas que

---

los estados del sur-sureste, destacando el estado de Chiapas con 15 (El Manguito, Huehuetán, Hueyate, Echeagaray, Ciudad Cuauhtémoc, Playas de Catazajá, Mazapa de Madero, Talismán, Frontera Corozal, San Gregorio Chamic, Tuxtla Gutiérrez, Comitán, Palenque, San Cristóbal de las Casas y Tapachula), bajo el mismo esquema general de contención de la transmigración. Para 2007 se redujo el número de 52 a 48 estaciones migratorias, debido principalmente a que los locales no cubrían los requisitos mínimos para su cabal funcionamiento y eran motivo de crítica pública y de observaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2005).

<sup>6</sup> Listado de responsables en el INM con el tiempo de duración en el puesto: 1) Dr. Francisco Manuel Ávila Aguilera, 19 octubre 1993-15 enero de 1994; 2) Lic. Eloy Cantú Segovia, 16 enero de 1994-15 mayo de 1994; 3) Lic. Blanca Ruth Esponda, 16 mayo de 1994- 5 agosto de 1994; 4) Lic. Francisco Centeno Barrios, 16 agosto de 1994-25 agosto de 1994; 5) Lic. Alberto Pérez Blas, 26 agosto de 1994-15 diciembre de 1994; 6) Lic. Fernando Solís Cámara, 16 diciembre 1994-11 enero de 1998; 7) Dr. Alejandro Carrillo Castro, 12 enero de 1998-diciembre de 2000; 8) Lic. Felipe de Jesús Preciado Coronado, diciembre de 2000-15 agosto de 2002; 9) Lic. Magdalena Carral Cuevas, 16 de agosto de 2002 -30 de septiembre de 2005; 10) Ing. Lauro López Sánchez Acevedo, 1 de agosto de 2005-29 de noviembre de 2005; 11) Ing. Pablo Enrique Torres Salmerón, 30 de noviembre de 2005-16 de abril de 2006; 12) Lic. Hipólito Treviño Lecea, 17 de abril de 2006-7 de diciembre de 2006; 13) Lic. Cecilia Romero Castillo, 8 de diciembre de 2006 al presente. Como puede observarse, hay una tendencia reciente a una mayor duración en el puesto, pero no hay elementos para afirmar que ello se mantendrá y consolidará. La currícula política de los titulares, en la mayoría de los casos, no incluye elementos que informen de su conocimiento en materia migratoria previo al nombramiento.

<sup>4</sup> Quien antes de este nuevo enviado atendía los temas migratorios debía, a la vez, ocuparse de temas como narcotráfico y derechos humanos. Su labor era más intramuros y de apoyo al embajador, mientras que el nuevo enviado, aparte de la exclusividad de la encomienda, fue habilitado para la gestión extramuros, obviamente con el debido reconocimiento al embajador acreditado.

<sup>5</sup> Para el año 2000 había una estación migratoria en el Distrito Federal y 24 estancias migratorias (una en Chihuahua, una en Sinaloa, dos en Tamaulipas y las 20 restantes en Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Chiapas y Veracruz). El mayor número de estaciones en el sur-sureste denotaba, desde ese entonces, la intención de contener la transmigración indocumentada en la zona limítrofe con Guatemala, principalmente, y Belice, que ha presentado un volumen menor de migrantes internacionales. Para 2005 ya había 52 estaciones migratorias, la mayoría ubicadas en



**Cuadro 1. Devoluciones y rechazos de extranjeros de México por nacionalidad, 1990-2000**

Año	Nacionalidad					Total %	Total absolutos
	Guatemalteca	Salvadoreña	Hondureña	Nicaragüense	Otras		
1990	46.5	36.1	11.8	2.4	3.2	100	126 440
1991	52.5	30.3	13.8	0.9	2.4	100	133 342
1992	53.1	21.7	20.8	1.4	3.1	100	123 046
1993	48.3	23.5	21.9	2.8	3.5	100	122 005
1994	38	20.2	28.7	10.9	2.3	100	113 115
1995	49.1	18.4	25.7	2.4	4.3	100	105 940
1996	47.1	19.5	29	1.8	2.6	100	107 118
1997	44.2	22	29.1	1.4	3.3	100	85 588
1998	41.3	23.1	31.5	1.7	2.4	100	111 572
1999	40.3	20.7	25.4	1.1	2.5	100	126 498
2000	45.9	21.7	26.5	1.1	4.8	100	172 935
Total	46.2	23.6	24.6	2.5	3.2	100	1 327 599

Fuente: Elaboración propia basada en *datos estadísticos migratorios de México*. Instituto Nacional de Migración.

habían ayudado a los refugiados centroamericanos, a sectores subalternos locales, o bien desarrollaron nuevas formas de acompañamiento y atención a los migrantes indocumentados, todo redundante en nuevas energías a la permeabilidad positiva, de amplia repercusión social, y 2) surgieron o evolucionaron distintas redes delictivas. Por ser éstas las pertinentes en este apartado referente a la permeabilidad negativa, se presentan algunos de sus distingos fundamentales:

- 1) De los ya conocidos *polleros* han evolucionado organizaciones sofisticadas y diferenciadas en las labores de captación, traslado, vigilancia, monitoreo, colusión con funcionarios públicos, seguridad, cobro y secuestro de migrantes, así como eventual uso de migrantes para el trasiego de droga. En la medida en que se “profesionaliza” el tráfico de personas, pierde sentido el *pollero* solitario, o queda expuesto a ser integrado a redes de traficantes de personas y productos prohibidos. En las cadenas delictivas, los eslabones sueltos son vulnerables y con facilidad engrosan las notas periodísticas y reportes oficiales de *polleros* detenidos por la autoridad pública.
- 2) A lo largo de las rutas migratorias han aparecido bandas de asaltantes especializados en asaltar y robar a migrantes indocumentados.
- 3) Personal de seguridad, maquinistas y otros empleados del tren, principal medio de traslado masivo de indocumentados, lucran con los migrantes, sea por sí

mismos o en contubernio con bandas delictivas y de funcionarios de seguridad pública.

- 4) Los prestadores de servicios públicos (las combis, por ejemplo), vendedores de comida, renta de habitaciones, prestanombres para el cobro de remesas para la transmigración, entre otros, les cobran a los indocumentados un sobreprecio por el simple hecho de ser foráneos, cuando no están, algunos de ellos, coludidos con otros que más adelante asaltarán a los viajeros en su tránsito.

Si, en general, todas estas prácticas delictivas y los agentes que las cometen permanecen impunes, los abusos y violaciones sexuales dejan huellas indelebles en las víctimas, no sólo por los abortos, enfermedades de transmisión sexual, hijos indeseados, sino por las secuelas en la memoria de las personas violadas, que no sólo son mujeres y no siempre son adultas (las violaciones sexuales suelen ocurrir de manera masiva y reiterada a lo largo de trayecto). Sin que lo aquí dicho pretenda ser un catálogo exhaustivo, estos hechos ilustran cómo de manera específica se ha fortalecido la permeabilidad negativa, una permeabilidad que, al desarrollarse, amplía su horizonte de víctimas y daña a los lugareños sin mayor distingio de nacionalidad o condición migratoria. Algunos, en consecuencia, aprenden que robar, abusar, violar, prostituir y corromper es una actividad fácil, lucrativa y de bajo riesgo; otros, nacionales o no, con papeles de identidad o sin ellos, sufren y pagan los costos del delito impune. Este

panorama permite señalar que las autoridades migratorias y las políticas en curso han sido ampliamente superadas por la dinámica propia de los flujos y las razones estructurales que los motivan, por las insuficiencias, anacronismos jurídicos y concepciones erradas de política pública, así como por el desarrollo exitoso de las redes delictivas y sus prácticas, que incluyen a la corrupción, en particular con las autoridades migratorias y su personal operativo.

Desde finales de 2005, los registros oficiales indican una disminución notoria en el total de extranjeros asegurados (véase cuadro 2). Ello no responde a una necesaria disminución del flujo transmigratorio, pues no hay indicios de mejora de la economía centroamericana (Programa Estado de la Nación, 2008; Vega, 2005). Tampoco a una práctica exitosa de la política mexicana de contención de la transmigración de 2005 a 2008, dados los cambios de titulares en la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Población, el Comisionado del INM y múltiples delegados regionales. No se puede afirmar, sin equívoco, que la disminución del flujo transmigratorio por México sea resultado de la actuación de las autoridades migratorias mexicanas: con tanto cambios en mandos medios y superiores, que dejan a los estratos operativos en la acción por inercia, o bien con cierto descontrol, no es lógico esperar resultados positivos. La disminución en asegurados en los registros gubernamentales de México y la relativa disminución del flujo transmigratorio, en consecuencia, responden a: 1) los ajustes en número, medios y rutas migratorias ocasionadas por los huracanes y desastres naturales que han afectado a la región (2005-2008) y 2) la mayor capacidad de innovación y adaptación de las redes de traficantes. En la relativa disminución en el flujo no se puede precisar el peso específico de las

políticas de contención de Estados Unidos (que sí han tenido continuidad, congruencia y personal calificado de manera constante) y México y la contracción de la economía estadounidense.

Estos hechos han potenciado las actuaciones de los agentes delictivos y los alcances de sus acciones (diversificación de sus servicios y expansión territorial de sus organizaciones) y favorecido la actuación de nuevos agentes que, como los fiduciarios, han ampliado su red para el cobro de las remesas para la transmigración en distintos sitios del país de tránsito por excelencia, México. La liquidez posible para el migrante regional y transmigrante sirve, aparte de cubrir los gastos de alimentación, para el pago del creciente derecho de paso (cobro ilegal a cargo de agentes públicos diversos o de salteadores que dominan territorios específicos), pago de secuestros *express*, etcétera. (Casillas, 2007b). Este es el lado oscuro de las remesas: nutre las redes delictivas que se alimentan de los indocumentados.

En la frontera sur de México existen expresiones de permeabilidad *negativa* que tienen implicaciones en la seguridad pública, de manera primera y principal, aunque el desarrollo reciente de las redes delictivas, la extensión de sus tentáculos en instancias de gobierno y la actuación deficiente del Estado han dado lugar a que algunas expresiones del delito se conviertan en riesgos para la seguridad nacional. Tres de los cinco principales delitos son, en orden de gravedad: 1) el trasiego internacional de drogas, que implica conflicto por el control de las rutas de traslado y la creación de una zona de influencia a ambos lados de la frontera, en particular con el occidente guatemalteco, 2) la articulación y subordinación de redes delictivas, de las de narcotráfico con y sobre las de

**Cuadro 2. Eventos de aseguramiento de extranjeros indocumentados en México por nacionalidad, 2001-2008**

	Guatemala		Honduras		El Salvador		Nicaragua		Otros		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2001	67 522	44.9	40 105	26.6	35 007	23.3	1 582	1.1	7 896	4.1	152 412	100
2002	67 336	48.8	41 801	30.3	20 800	15.1	1 609	1.2	6 515	4.6	138 061	100
2003	86 023	45.9	61 900	33	29 301	15.6	2 150	1.1	8 240	4.4	187 614	100
2004	94 404	43.8	72 684	33.7	34 572	16	2 453	1.1	11 582	5.4	215 695	100
2005	100 948	41	78 326	33	42 674	18	3 980	2	14 341	6	240 269	100
2006	84 523	46.3	58 001	31.7	27 287	14.9	3 590	2	1 104	0.6	182 705	100
2007	15 143	29.9	22 989	45.4	5 837	11.5	862	1.7	795	1.6	50 598	100
2008*	10 000	30	14 227	42.7	3 547	10.6	544	1.6	5 538	16.7	33 312	100

\*Datos preliminares a septiembre de 2008. INM.

Fuente: Elaboración propia basada en *datos estadísticos migratorios de México*. Instituto Nacional de Migración.

traficantes y tratantes de personas, que incluye secuestro de migrantes, transmigrantes en particular, 3) el tráfico y trata de personas, esta última con efectos más negativos en niñas y adolescentes centroamericanas (Casillas, 2006).<sup>7</sup> En este conjunto de delitos participa, en calidad de víctima en la mayoría de los casos, población centroamericana indocumentada, lo que corroe el tejido social propio de la permeabilidad positiva.

Existe presencia territorial de la delincuencia organizada, pero también hay prácticas delictivas que no responden a organizaciones mayores, sino que son locales, regionales y hasta individuales, atomizadas, dedicadas de manera exclusiva a delinquir con indocumentados y sus familiares, que desde donde estén se ven obligados a enviar dinero para el rescate de su familiar. Hay decenas de organizaciones de tráfico de personas que operan en el sur, aunque hay indicios de que existen pocas macro estructuras sobrepuestas que controlan amplios territorios. Así, hay redes menores de traficantes que, sin dejar de ser victimarios de migrantes, son cómplices subordinadas de redes mayores de narcotraficantes. Las víctimas centroamericanas, en consecuencia, tienen que cubrir una doble cuota; para sus victimarios directos y para los indirectos. Ello incide de manera directa e inmediata en el tejido social, y no sólo en el local e inmediato.

Las tendencias de ensanchamiento en la articulación de las redes de tráfico de drogas, tráfico de migrantes y trata de personas para la explotación laboral y sexual significan una variedad de peligros para las poblaciones involucradas en el área limítrofe del sureste mexicano con Centroamérica, y en el país. Las redes de tráfico de drogas descubrieron que la vulnerabilidad del indocumentado facilita el delito, disminuye el riesgo para los miembros de la organización delictiva, subordina las redes tradicionales de tráfico a intereses mayores y facilita nuevas avenidas y nuevas mediaciones para inhibir la acción del Estado. Están dañando la regeneración del tejido social positivo y eso pone en riesgo la estabilidad de la vida social en la frontera sur.

En los últimos años, adicionalmente, se ha presentado una nueva red de traficantes de personas, de cubanos en particular, que actúa por el Caribe mexicano, Guatemala y Belice. Crece el número de cubanos indocumentados asegurados, pero más el de quienes transitan por el país sin contratiempos. En este tráfico se observa el patrocinio del exilio en Miami. Las medidas emergentes tomadas por las autoridades migratorias y de seguridad pública de México han trastocado el funcionamiento de la red, pero no lo han desestructurado. Tampoco han cortado el

flujo, que muestra una disminución transitoria, y quienes trafican con ellos están a la búsqueda de nuevos cauces para su reavivamiento. Esta permeabilidad negativa, hasta el momento, no está articulada con las anteriores, aunque en algunos casos haya utilizado sus servicios, pero no se descarta que en el futuro cercano establezcan formas de colaboración novedosas.

## Una frontera socialmente permeable

La construcción de la permeabilidad social positiva en la frontera sur de México ha sido un largo proceso que, circunstancialmente, enfrenta el desafío más grave de su historia. Es difícil que desaparezca del todo, pero sí es susceptible de ser reducida a una expresión menor, si las actividades delictivas siguen prosperando, o incluso a que su desarrollo ocurra con un mayor distanciamiento del Estado de derecho, si es que éste deja de fortalecer el tejido social regional. Teóricamente, no es posible que ello ocurra, aunque políticamente, y por los elementos expuestos en el análisis, es factible que por desconocimiento, subvaloración, por concepciones ajenas a la realidad, entre otras, pueda ocurrir que las autoridades competentes tarden en tomar las decisiones positivas necesarias e impostergables.

Este riesgo no es del todo hipotético. Por ejemplo, si se toma en cuenta qué ha ocurrido en relación con el embate institucional contra el narcotráfico, la dimensión de lo que ocurre en toda la frontera sur está lejos de ocupar los niveles de conflicto que tienen Chihuahua, Sinaloa y Baja California, estados que encabezan las estadísticas delictivas correspondientes. En efecto, en 2008 se registraron poco más de cinco mil homicidios vinculados con la delincuencia organizada y quizá sólo un 2% de ellos corresponde al conjunto de Campeche, Chiapas, Yucatán y Tabasco, lo que podría hacer que se privilegie la atención del problema en los la frontera con Estados Unidos, una presión adicional por la posible inestabilidad con el vecino del norte. Esto podría llevar a una menor atención en la materia en el sur fronterizo y, en consecuencia, la permeabilidad negativa seguiría floreciendo, en parte por la atención menor y subordinada a intereses presumiblemente mayores.

Hay que contrarrestar lo que daña el tejido social, inexplicable sin la migración internacional, a la vez que es necesario fortalecerlo, sin perder de vista que no todo es de naturaleza y solución policial. Un problema para atender el fortalecimiento del tejido social es la ausencia, limitación y dispersión de fuentes de información confiables, actualizadas, de pronta consulta, con metodología sólida y con mecanismos de complementariedad. Las

<sup>7</sup> Los otros dos son: La adecuación de campos agrícolas para el cultivo de marihuana y el desarrollo de un mercado consumidor de drogas.

mismas fuentes deben reflejarse en los diversos tópicos sociales, económicos, infraestructura, mercados de trabajo, de seguridad pública, medio ambiente y dinámica poblacional, principalmente, que fortalezcan la permeabilidad positiva. Un Atlas de la permeabilidad positiva sería de gran utilidad para la sociedad mexicana y sus instituciones. (Como complemento del Atlas mencionado, un Atlas II sobre la permeabilidad negativa sería de pertinencia incuestionable). Aún hay tiempo.

## Bibliografía

- Ángeles Cruz, Hugo y Martha Luz Rojas Weisner, (2000), "Migración internacional femenina en la frontera sur de México", en *Papeles de Población*, núm. 23, p. 127-147.
- Anguiano, María Eugenia, (en prensa), "Inmigración, emigración y tránsito migratorio en Chiapas: un bosquejo general", en *Liminar. Estudios sociales y humanísticos*, año 6, vol. 6, núm. 2, diciembre 2008 (en prensa).
- , (2008) "Inmigración centroamericana en la frontera sur de México: Desafíos y oportunidades", Ponencia presentada en el 9º *Seminario Regional de Innovación, Inmigración centroamericana en la frontera sur de México: Desafíos y oportunidades*, convocado por el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, el Colegio de la Frontera Sur y El Colegio de la Frontera Norte, 27 de octubre, Tapachula, Chiapas.
- Anguiano, María Eugenia, y Alma Trejo Peña (2007), "Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos", en *Liminar. Estudios sociales y humanísticos*, año 5, vol. V, núm. 2, diciembre, p. 47-65.
- Armijo Canto, Natalia, "Dinámica fronteriza México-Bélica. Tema pendiente en la agenda de investigación sobre la frontera sur.", en *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, Coordinado por Daniel Villafuerte y Ma. Del carmen García, 2008, México, Ed. Porrúa-Universidad de Ciencias y Artes (Unicach), págs. 221-246.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Reporte del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), del BID. Consulta del 14 de julio de 2008. [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Bauman, Zygmunt (2005), *Identidad. Conversaciones con Benedetto Vecchi*, Buenos Aires, Lozada.
- Casillas, Rodolfo (2006), *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*. México, México, Comisión Internamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración.
- (2007a), *Una vida discreta, fugaz y anónima: Los centroamericanos transmigrantes en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Organización Internacional para las Migraciones.
- (2007b), "Efectos múltiples de las remesas centroamericanas a México" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm 81, México, Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- Casillas, Rodolfo y Manuel Ángel Castillo. (1994), *Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur de México*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Consejo Nacional de Población.
- Carreón Díez Mónica, Rodolfo Córdova Alcaraz y Luis Herrera-Lasso (en prensa) "Frontera sur de México: migración y seguridad" en *México, país de migración*.
- CNDH (2005), "Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana", México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/estmigrat.htm>
- CONAPO (2006), *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*. México, Consejo Nacional de Población, en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm>
- Cosío Villegas, Daniel (1960), *Historia moderna de México*, México, Hermes.
- Dardón, Jacobo, coord. (2002), *Caracterización de la frontera Guatemala-México*, Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales.
- De Vos, Jan (1987), "Chiapas, Frontera de Centroamérica en México", en Sergio Nicolás Gutiérrez Cruz, *Encrucijada y destino de la Provincia de las Chiapas*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Esquivel Gerardo, Huerta Pineda Alejandra, (2007), "Las remesas y la pobreza en México, un enfoque de pareo de propensión de la puntuación", en *Integración y comercio* núm. 27, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Hernández Castillo, Rosalva Aída (2001), *La otra frontera. Identidades múltiples en el Chiapas poscolonial*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa.



- Hernández Palacios, Luis y Juan Manuel Sandoval, comp. (1989), *El redescubrimiento de la frontera sur*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma Metropolitana.
- INEGI (1999), *Estadísticas Históricas de México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (varios años), *Censos de Población y Vivienda de los Estados Unidos Mexicanos (1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000)*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en: <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125>
- INM (1996), *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1909-1996*, México, Instituto Nacional de Migración
- Jáuregui Díaz, José Alfredo y María de Jesús Ávila Sánchez (2007), "Estados Unidos, lugar de destino para los migrantes chiapanecos", en *Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 1 (12), enero-junio 2007, p. 5-38.
- Kouffer, Edith F. (2006), "México, la frontera sur y la crisis del agua", en *Ecofronteras*, núm. 30, Tapachula, El Colegio de la Frontera Sur, en: <http://www.ecosur.mx/noticias/noticias20090323Portal3.html>
- Lara Klahr, Marco (2006), *Hoy te toca la muerte. El imperio de las maras visto desde dentro*, México, Planeta.
- Legorreta Díaz, María del Carmen (1998), *Religión, política y guerrilla en las cañadas de la Selva Lacandona*, México, Cal y arena.
- Mosquera Aguilar, Antonio (1990), *Los trabajadores guatemaltecos en México*, Guatemala, Tiempos Modernos.
- Perea Restrepo, Carlos Mario (2007), *Con el diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder*, México, siglo XXI.
- Prat, Joan (2007), *Los sentidos de la vida. La construcción del sujeto, modelos del yo e identidad*, Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Programa Estado de la Nación, *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, San José, Costa Rica, Programa Estado de la Nación.
- PNUD (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rivas Castillo, Jaime (2008), "Migrantes centroamericanos y organizaciones civiles de apoyo en Tapachula, Chiapas", Tesis para obtener el grado de Maestro en Antropología Social, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Rodríguez Chávez, Ernesto (2006), "Por una política migratoria integral en la frontera sur", en Carlos Miranda Videgaray et al. (coordinadores), *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, México, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto nacional de Migración, Gobierno de Chiapas, p. 179-194.
- Rodríguez De Ita, Guadalupe (2003), "Una mirada urgente al sur: los refugiados guatemaltecos en Chiapas", en Guillén, Diana (coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, México, Instituto Mora, p. 223-270.
- Ruiz Guerra, Rubén (2003), "Identidades sociales y cambio religioso en Chiapas (los vínculos de la identidad protestante)", en Guillén, Diana (coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, México, Instituto Mora, p. 129-176. Secretaría de Economía, Centro de información estadística de la Secretaría de Economía. [www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx)
- SIECA (2004), "Las relaciones comerciales México-Centroamérica en el marco de los acuerdos de Tuxtla", Guatemala, Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Integración Económica Centroamericana, en: [http://www.sice.oas.org/TPD/CRI\\_MEX/Studies/RelacionesComerciales\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/CRI_MEX/Studies/RelacionesComerciales_s.pdf)
- Tirado, Erubiel (2007), "Frontera sur y seguridad nacional. El olvido intermitente", mimeo.
- Toussaint, Mónica (2007), "La frontera sur de México en la historia: de la independencia a la crisis regional", ponencia presentada en el *Congreso del Latin American Studies Association*, Montreal, Canadá, 5 al 7 de septiembre.
- Tovar González, María Elena (2006), *Los finqueros extranjeros en el Soconusco durante el Porfiriato*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Chiapas.
- Valenzuela Arce, José Manuel, Nateras Domínguez, Alfredo y Susana Reguilo Cruz (coordinadores) (2007), *Las Maras. Identidades juveniles al límite*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de la Frontera Norte, Juan Pablos.
- Vega, Heidi (2005), *Migración ambiental inducida por variabilidad climática: El caso del Corredor Centroamericano de la Sequía*, Nicoya, Costa Rica, Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible para el Trópico Seco, Universidad Nacional, Serie Cuadernos de Estudios Mesoamericanos, núm. 3.

# La migración internacional en México, sus mitos y sus leyes

*Carlos Galindo*

## Resumen

El objetivo del presente trabajo es reseñar el contexto en que se establecieron las normas migratorias mexicanas y mostrar el alejamiento de éstas con la realidad del fenómeno. Se proponen dos primeros pasos hacia la armonización de las normas y la realidad migratoria. El primer paso reside en identificar mitos existentes acerca del fenómeno. Con este fin, se exponen cinco mitos comunes. El segundo paso consiste en lograr una postura nacional frente a los retos de la migración.<sup>1</sup>

## Introducción

La historia de México está ligada, y lo ha estado desde siempre, a la historia de sus migraciones. A su vez, las migraciones implican continuamente búsquedas ambivalentes, donde se persiguen oportunidades relacionadas con libertades y desarrollo personal, comunitario o económico. Pero estas búsquedas poseen una segunda cara, la cual esconde abusos y explotación laboral. Los mitos acerca del fenómeno migratorio germinan entre ambas caras de bienestar y avidez. Las leyes que intentan regular el fenómeno se debaten entre dar respuesta a estos mitos, refrenar la explotación de las personas y maximizar su bienestar.

Por otra parte, las migraciones individuales acontecen dentro de contextos imponentes y bien definidos. Los flujos migratorios se desarrollan envueltos y acotados por intereses nacionales y relaciones bilaterales. Por esta razón, los mitos y leyes migratorias difícilmente pueden discutirse sin mencionar sucesos internacionales clave. “México

disto mucho de ser un país aislado de la evolución del pensamiento y el desarrollo científico y tecnológico del mundo; consecuentemente, las diversas ideas y puntos de vista con respecto a los fenómenos demográficos que se emitían en el resto del planeta también tuvieron lugar en el país” (Leal, 1975:59).

En el presente trabajo reseño el contexto de conformación de las normas migratorias mexicanas y muestro su alejamiento con la realidad actual del fenómeno. La conformación del canon legal revela un carácter reactivo, bajo lineamientos no del todo adecuados y que han sido ampliamente rebasados por la migración misma. En este trabajo propongo dos primeros pasos para avanzar en la armonización de las normas y la realidad migratoria. El primer paso reside en identificar, para evitar posteriormente, los mitos existentes acerca del fenómeno. El segundo paso consiste en lograr una postura nacional consensuada frente a los retos de la migración. Este artículo se divide en las siguientes secciones: 1) La migración en el México del siglo XX, 2) Ley General de Población de 1974, 3) La creciente distancia entre las normas y la migración, 4) Mitos actuales sobre la migración y 5) México frente al fenómeno migratorio.

## La migración en el México del siglo XX

Desde épocas prehispánicas y coloniales, la migración ha marcado nuestra historia (Serra, 1993; Velasco 1993). Durante el siglo XIX imperó la idea de que en nuestro país sobraban recursos y faltaba gente, por lo que se buscó activamente mano de obra y capital extranjero. Con esta finalidad, las leyes mexicanas facilitaron e incentivaron la inmigración europea (González Navarro, 1993a; Leal, 1975). La llegada de estos inmigrantes suscitó importantes cambios económicos y culturales pero no estuvo exenta de conflictos, entre otros, explotación de los indígenas y despojo de sus tierras (González Navarro, 1993b), así como explotación y vejación de inmigrantes asiáticos (Ota, 1993).

<sup>1</sup> El autor agradece a Oralia Nieto su ayuda en la búsqueda, revisión y análisis de fuentes de información; sin su valiosa ayuda hubiera sido imposible concretar este artículo. Gracias a Mauricio Rodríguez por el planteamiento y elaboración de las gráficas. Agradezco también a Paula Leite y Luis Acevedo sus atinados comentarios y sugerencias.



Durante el último lustro de la dictadura de Porfirio Díaz se promovió aún más intensamente una política de colonización basada en la inmigración europea. María Elena Ota se basa en investigaciones de Moisés González Navarro para señalar los mitos detrás de esta política: “Una de las preocupaciones del gobierno porfirista estuvo dirigida a la calidad de los inmigrantes. En un inicio se consideró conveniente la migración de europeos, ya que ‘todo lo que no sea de Europa no es más que plaga en materia de inmigración’, idea que durante esta época habrían de preconizar algunos promotores de la inmigración. La preferencia por la migración de europeos se basó en tres razones principales: fácil asimilación, eficaz contrapeso al influjo norteamericano y belleza física” (Ota, 1993:189). Durante los diez últimos años del Porfiriato, los extranjeros duplicaron su número, de modo que en 1910 superaban las cien mil personas (alrededor de diez por ciento de la población total en México).

María Luisa Leal (1975) explica que el primer conjunto coherente de disposiciones legales destinado a regular el movimiento migratorio se propuso en 1908, cuando se aprobó la Ley de Inmigración. Las disposiciones que pretendían regular la entrada de inmigrantes eran de tipo selectivo y mantenían viejos prejuicios, disfrazados ahora de resultados pseudocientíficos. “A principios del presente siglo [s. xx] los conceptos de población se mezclaron con ideas racistas. Pretendían un mejoramiento genético de la población mexicana, por medio de la inmigración de grandes grupos de población europea” (Leal, 1975:54).

Con la Revolución terminó la era de la inmigración en México. Durante el siglo xx los flujos entrantes fueron muy reducidos, aunque también tuvieron repercusiones sociales. Destaca la amplia aceptación de refugiados. Los casos más emblemáticos fueron los españoles en los años cuarenta, sudamericanos en los setenta y guatemaltecos en los ochenta. Muchas de estas personas encontraron un hogar en nuestro país y permanecieron aún después de terminados los conflictos en sus países de origen (CCINM, 2004).

Jorge Durand y Patricia Arias (2005) relatan que, entre 1910 y 1917, México expulsó a miles de familias que huían de la Revolución. Por primera y única vez, ingresaron como refugiados miles de mexicanos a Estados Unidos. Durand (2007) señala que en 1917 se promulgó en Estados Unidos una ley que prohibía la entrada de personas que no supieran leer y escribir, y solicitaba el pago de ocho dólares como cuota de ingreso. Esta ley pretendía detener el flujo de inmigrantes de Europa del Este pero originó también la deportación sistemática de trabajadores temporales mexicanos. Sin embargo, Durand explica que la coyuntura fue pésima debido al ingreso de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial. Fernando Alanís (1999) refiere que sólo tres meses después de

aprobada esta ley se promulgó una excepción para los trabajadores temporales que se dedicaran a la agricultura, es decir, para los mexicanos. Las carencias de mano de obra se agudizaron con la guerra y el flujo de mexicanos aumentó bajo el sistema de *enganche*. Los mexicanos también fueron *enganchados* para participar en la guerra. Alanís menciona que, para 1918 ya habían sido enrolados y enviados al frente alrededor de 60 mil mexicanos, quienes conformaron el grupo más numeroso de extranjeros dentro del ejército estadounidense.

Durand (1994) explica que el negocio privado de las casas de contratación, o *sistema de enganche*, fue un sistema de explotación que dejaba en manos particulares el contrato, traslado, salario, control interno de los campamentos y las cargas de trabajo. Este autor precisa que las consecuencias de tal sistema fueron trabajo infantil, policías privadas, contratos leoninos, endeudamiento perpetuo y condiciones miserables de vida y trabajo.

En 1921 ocurrió la primera deportación masiva de mexicanos como respuesta a una crisis económica y a la contracción del mercado laboral estadounidense. Las crisis y las deportaciones se repitieron durante 1929-1933 y en 1939, afectando a los trabajadores mexicanos y a sus hijos nacidos en Estados Unidos (Durand, 2007; Carreras, 1974; Zolberg, 2006a). Como respuesta a las deportaciones, el gobierno mexicano promulgó una ley que buscaba evitar la emigración de braceros. “En la ley de 1926, además de la inmigración, se considera la emigración. Por ese hecho recibe el nombre de Ley sobre Migración; en ella se establece el Registro Nacional de Extranjeros y la obligación de todo mexicano de tener una tarjeta de identificación cuando salga del país, dispone que se evite la emigración de braceros y se grava con un impuesto a los inmigrantes... La vigencia de la ley de 1926 fue de cuatro años y se derogó en 1930 por considerarse inoperante. Es importante resaltar que en la nueva Ley de 1930 aparece por primera vez el antecedente del Consejo Nacional de Población, bajo el nombre del Consejo Consultivo de Migración” (Leal, 1975:69).

En 1936 se promulgó la Ley General de Población, la cual representó un giro en materia de política demográfica. Entre otros cambios, se promovió la natalidad de las familias mexicanas. Mónica Palma refiere la opinión de Gustavo Cabrera al señalar que, a partir de esta ley, el lema fundamental sería ‘México debe poblarse con mexicanos’. En cuanto a la inmigración, la ley de 1936 emuló las restricciones estadounidenses fijando cuotas por nacionalidad y prefiriendo extranjeros con “mayor disposición de asimilarse racial y culturalmente al medio mexicano” (Palma, 2006:72). Este concepto de ‘*asimilación racial*’ fue un concepto acuñado e incluido en las normas estadounidenses desde la infame Comisión Dillingham de 1911 (Zolberg, 2006b), donde se estable-

cieron supremacías raciales y se describió a los mexicanos como 'notoriamente indolentes e incapaces de progresar en materia de educación y cultura' (Massey, 2008). Las cuotas para la inmigración en México persistieron hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando se prohibió el ingreso y naturalización de alemanes, italianos, japoneses, húngaros, rumanos y búlgaros (Palma, 2006).

Estados Unidos volvió a sufrir escasez de mano de obra durante la Segunda Guerra Mundial y promovió un acuerdo que le permitiera contar con trabajadores temporales. "A diferencia de la mayoría de las leyes migratorias norteamericanas, que son de aplicación general, el *Programa Bracero* fue un acuerdo bilateral, promovido originalmente por Estados Unidos y sostenido por el interés mutuo de ambas partes. En algunos lugares los braceros eran recibidos como verdaderos héroes que venían a ayudar y no a quitar empleos" (Durand, 2007:37). Durand cita un discurso del gobernador de Dakota del Norte, dando la bienvenida a un contingente de braceros en 1944: "Habéis venido a ayudarnos en nuestra más difícil y más importante tarea en tiempos de guerra: la de levantar las cosechas y embarcarlas para suministrar víveres, ropa y equipo necesario para nuestros soldados y nuestros aliados combatientes... Cada hora que pasen en los campos de cultivo será una aportación directa a la causa por la que todos luchamos".

El *Programa Bracero* operó de 1942 a 1964. Este programa rompió con el sistema de *enganche* y puso en manos de los gobiernos la administración de la mano de obra dentro del mercado. "La política estaba definida en los convenios braceros que se volvían a negociar cada año a lo largo de los 22 años que duró el programa. En la práctica se trataba de una especie de contrato colectivo de trabajo negociado por ambos gobiernos, donde se establecían salarios, prestaciones y reglamentos" (Durand, 2007:22). Así nació un patrón migratorio temporal y circular entre ambas naciones, conformado principal pero no exclusivamente por mano de obra masculina.

Mientras tanto, prevalecía en México la idea de llenar los vacíos de población agudizados por la Revolución. "México adoptó una posición pronatalista recogida por la Ley [General de Población] de 1947 en una época de un rápido crecimiento de la población, cuya tasa alcanzaba la ya elevada cifra de 2.7% sostenida en la década de 1940-1950" (Leal, 1975:71). Esta ley planteó claramente el fomento a los matrimonios, aumento de la natalidad, disminución de la mortalidad, protección de la infancia, mejoramiento de la alimentación, mejoramiento de la vivienda y condiciones de trabajo.

La ley de 1947 representó un marcado cambio con respecto a la forma de pensar a la población mexicana y su relación con los inmigrantes. Por ejemplo, su artículo 2º garantiza la protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales.

El artículo 4º indica que el aumento de población debe procurarse en primer lugar por el crecimiento natural y en segundo por la inmigración. En el artículo 6º se obliga al Estado a estimular la repatriación de los mexicanos en el extranjero. Sin embargo, esta Ley mantenía aún prejuicios añejos, su artículo 7º expresa literalmente que debe facilitarse la inmigración colectiva de extranjeros sanos para beneficio de la especie. "Por otra parte, la Ley General de 1947 no elimina la posición racista incluida en las disposiciones legales sobre población. En efecto, continuó regulada la inmigración colectiva de extranjeros con el fin de beneficiar simultáneamente la especie y la economía del país" (Leal, 1975:71).

Mientras tanto, en el contexto migratorio surgió un flujo de trabajadores indocumentados a la par del *Programa Bracero*, con dimensiones y características semejantes al movimiento regulado (Durand, 2007). Los gobiernos toleraron este flujo indocumentado hasta 1954, cuando tuvo lugar otra recesión económica en Estados Unidos. Este país rompió las negociaciones del *Programa Bracero* e implementó prácticas interinas de contrataciones unilaterales, conocidas como *secado de mojados*. Durand comenta que México trató de impedir la salida de sus migrantes mediante el uso de la fuerza militar. Este intento fracasó rotundamente. "Nunca más México utilizó la fuerza para impedir la salida de sus connacionales. Pero la tentación sigue latente en algunos políticos y, obviamente, sería una opción muy satisfactoria para Estados Unidos que México hiciera el trabajo sucio con su gente" (Durand, 2007:24). Este autor explica que el *secado de mojados* tampoco dio buenos resultados y la migración indocumentada se salió de cauce. Estados Unidos aplicó entonces la 'solución' extrema de la deportación masiva, se puso en marcha la Operación Mojado (*Operation Wetback*) y los mexicanos y sus hijos volvieron a ser perseguidos y deportados (Durand, 2007; Zolberg, 2006b).

Ambas naciones debieron regresar a la mesa de negociaciones y el *Programa Bracero* operó durante otros diez años. Durand (2007) realizó un exhaustivo análisis de las virtudes y problemas relacionados con este programa. Entre las ventajas resalta el reconocimiento explícito de la existencia de un mercado de trabajo binacional entre México y Estados Unidos, lo cual ayudó a mejorar las condiciones de vida y trabajo de los migrantes y sus familias. Durand afirma que el programa demostró ser eficiente y llegó a movilizar un promedio de 350 mil trabajadores anuales. Entre las consecuencias negativas resalta la creación de una burocracia conflictiva y corrupta en ambos países. Por ejemplo, el gobierno mexicano obligó a los braceros a guardar 10% de sus salarios en bancos norteamericanos. Supuestamente, este dinero les sería reembolsado pero, cincuenta años más tarde, los ex braceros continúan realizando movilizaciones para exigir la devolución de sus

ahorros. Otro problema importante fue la sujeción de los trabajadores por parte de los empleadores. “El bracero estaba contratado para ir a trabajar a determinado lugar, rancho o localidad y no podía moverse, incluso si faltaba trabajo o las condiciones no eran las adecuadas desde su punto de vista. Se dice que este punto le confirió al programa un tinte de semiesclavitud” (Durand, 2007:53).

El programa terminó en 1964 después de dos décadas de acuerdos bilaterales y nunca volvió a renovarse, a pesar de la insistencia del gobierno mexicano. Estados Unidos terminó en 1965 con el sistema de cuotas migratorias y modificó su sistema de preferencias. El nuevo sistema pretendía establecer un régimen migratorio igualitario, sin las preferencias anteriores por inmigrantes europeos. Sin embargo, Durand explica que México pasó de contar con 450 mil permisos legales de trabajo temporal a tan sólo 20 mil visas permanentes anuales. Aristide Zolberg (2006b) señala que las enmiendas de 1965, en la práctica, restringieron la migración latinoamericana, imponiéndole límites numéricos por primera vez. El tradicional movimiento circular de trabajadores mexicanos fue convertido en un flujo de migrantes indocumentados. La legalización era posible pero requería un trámite largo y el apoyo de los empleadores. Los trabajadores indocumentados eran, por definición, temporales, ya que su condición irregular los convertía automáticamente en migrantes sujetos a deportación en cualquier momento y no tenían posibilidades reales de legalizar su situación (Durand, 2007).

Durand afirma que el cruce fronterizo se convirtió, entonces, en un juego del gato y el ratón donde ambas partes conocían las reglas. Este autor relata, a manera de ejemplo, que los patrulleros fronterizos de San Isidro se disfrazaban de *Santa Claus* en épocas navideñas y entregaban regalos a los migrantes. Después de entregado el regalo comenzaba el juego y los migrantes corrían hacia el territorio estadounidense intentando evadir a los patrulleros. Durand explica que la política de ese país consistió en mantener el *status quo* y dejar la regulación en manos del mercado, interviniendo de manera esporádica con deportaciones selectivas y controles fronterizos. Mientras tanto, el gobierno mexicano decidió optar por “la política de no tener política” (García y Griego, 1998). Fue bajo este surrealista contexto migratorio que México promulgó en 1974 la Ley General de Población, vigente hasta nuestros días.

## Ley General de Población de 1974

La Ley General de Población (LGP), en su presentación, aclara que su objetivo es vincular los fenómenos poblacionales a la estrategia general del desarrollo. La ley también contempla la creación del Consejo Nacional de Población

como órgano de coordinación interinstitucional para la planeación demográfica del país. Además del crecimiento demográfico, la migración internacional recibió atención cardinal en esta ley.

La LGP es profusa en disposiciones sobre movilidad internacional. El artículo 3º establece que la Secretaría de Gobernación dictará las medidas necesarias para sujetar la inmigración de extranjeros según se juzgue pertinente, procurando su asimilación al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio. También faculta a esta Secretaría para restringir la emigración de nacionales según lo exija el interés nacional. El artículo 13 señala que el tránsito internacional sólo podrá efectuarse por los lugares designados para ello y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades migratorias. A su vez, el artículo 14 encarga a esta Secretaría llevar una estadística nacional de ingresos y egresos migratorios.

En lo que respecta a la inmigración, la LGP presenta una clara preocupación por atraer científicos y técnicos especializados a nuestro país. El artículo 32 señala que la aceptación de extranjeros debe responder, entre otras características, a sus posibilidades de contribuir al progreso nacional. En consecuencia, el siguiente artículo expresa que se otorgarán permisos de internación de manera preferente a científicos y técnicos dedicados a la investigación o enseñanza de disciplinas no cubiertas por mexicanos. También se indica que debe facilitarse el ingreso a los inversionistas y turistas. El artículo 36 obliga a la Secretaría de Gobernación a ofrecer las condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros. En cuanto a aquellos que solicitan asilo, el artículo 35 indica que los extranjeros que sufran persecución política o que huyan de su país de origen serán admitidos provisionalmente, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve su caso.

La LGP es restrictiva en la aceptación de extranjeros. El artículo 37 establece que la Secretaría de Gobernación puede negar el ingreso a los extranjeros cuando no exista reciprocidad internacional, lo exija el equilibrio demográfico nacional, no lo permitan las cuotas establecidas en esta misma ley, se estime lesivo para los intereses económicos nacionales, hayan infringido alguna ley o no se encuentren física o mentalmente sanos. El artículo 45 precisa que los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años mediante permisos refrendados anualmente. En el artículo 53 se establece que después de esos cinco años probatorios, los inmigrantes podrán adquirir la calidad de inmigrados, siempre que hayan observado todas las disposiciones legales y sus actividades hayan sido “honestas y positivas para la comunidad”. De manera más significativa, el artículo 67 obliga a las autoridades federales, locales y municipales, así como a los notarios públicos y corredores de comercio, a exigir a los extranjeros que

comprueben su estancia legal en el país. El artículo 68 indica que los jueces del Registro Civil no celebrarán ningún acto en el que intervenga algún extranjero sin comprobar, previamente, su estancia legal (excepto en los registros de nacimiento o defunción). El artículo 74 expresamente señala que nadie deberá dar ocupación a los extranjeros que no comprueben previamente su estancia legal en el país y que no hayan obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio.

En cuanto a la emigración, la LGP mandata a la Secretaría de Gobernación a realizar prioritariamente dos actividades (artículo 76): investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla y; dictar medidas tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores. El artículo 79 indica que los trabajadores mexicanos deberán comprobar que emigran contratados por temporalidades obligatorias para el contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades. También se especifica en el artículo 81 que la Secretaría de Gobernación debe estimular la repatriación de los mexicanos y promover su radicación en donde puedan ser útiles de acuerdo con sus conocimientos.

## La creciente distancia entre las normas y la migración

Rodrigo Gutiérrez (2005) estudió el contenido normativo de la LGP y concluyó que “más de 90% de su contenido está dirigido a verificar la entrada y salida de inmigrantes, a establecer los supuestos para la repatriación, a fijar los instrumentos de registro de la población, etcétera” (p. 205). Este autor explica que el propósito de la ley era controlar los movimientos de la población, principalmente extranjera, en nuestro país. En este sentido Gutiérrez advierte que, si asumimos que los derechos constitucionales son el parámetro de validez de cualquier norma secundaria, la LGP puede ser percibida como “sospechosa”, toda vez que establece funciones de control y vigilancia en ocasiones contrarias a los derechos fundamentales. “Al estar concebida con base en esquemas de vigilancia y control, y no de derechos, la ley ha consentido que se produzcan graves violaciones a los derechos fundamentales, tanto en el tema de la inmigración como en el de planeación familiar. En el primer caso, los ejemplos más conocidos son las expulsiones discrecionales y violentas de observadores internacionales y prestadores de ayuda humanitaria, así como el trato indigno y agresivo que sufren permanentemente tanto mexicanos como extranjeros en nuestra frontera sur” (Gutiérrez, 2005:207).

No obstante estos esquemas de vigilancia y control en la LGP, la emigración indocumentada hacia Estados Unidos persistió. “Por espacio de casi veinte años, al término de los programas de braceros en 1965 y hasta 1986, los flujos migratorios se habían desarrollado de manera casi ‘espontánea’, cobijados en una especie de entendimiento tácito entre los dos países que permitía un juego casi libre de los intereses económicos de los principales actores —gobiernos, empleadores y trabajadores migrantes— en la conformación del flujo laboral. El fenómeno migratorio mantuvo la modalidad, ante todo, de movilidad circular de trabajadores. Este sistema migratorio, sin embargo, entrañaba también explotación, escasas garantías y abusos para los trabajadores migrantes” (Alba, 2005:146).

En 1986 el presidente estadounidense Ronald Reagan afirmó que se había perdido el control de las fronteras (Durand, 2007). El fenómeno migratorio se convirtió entonces en un asunto de seguridad nacional. Durand explica que el gobierno de Estados Unidos consideró necesario cerrar la frontera para detener la “invasión” de mexicanos indocumentados pero, al mismo tiempo, debía asegurar oferta de mano de obra para ciertos sectores. Con estos dos objetivos se promulgó en 1986 la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés).

Francisco Alba (2005) expone que IRCA contenía tres estrategias principales: para reducir la demanda de mano de obra estipulaba multas contra las empresas que contrataran inmigrantes indocumentados; para frenar la oferta se reforzó la vigilancia y el control fronterizo; y, finalmente, para no desestabilizar el mercado se establecieron canales de regularización para residentes indocumentados. También se creó un programa de visas especiales para trabajadores agrícolas temporales. Posteriormente, a finales de los años ochenta, se incluyó a los mexicanos en el programa de visas temporales H2, el cual otorga anualmente cerca de 80 mil visas temporales para los trabajadores mexicanos (Durand, 2007; Meyers, 2006).

Alba también explica que la aplicación de la ley fue inconsistente. Por una parte, aumentó el presupuesto y número de efectivos para controlar la frontera pero, por otra, las sanciones a los empleadores no se llevaron a cabo. En este sentido, la demanda continuó estimulando al mercado. En cuanto a la tercera estrategia de IRCA, el proceso de regularización funcionó “adecuada y burocráticamente” (Durand, 2007). De este modo se legalizó la residencia de 2.3 millones de migrantes mexicanos. Así, el mayor impacto de esta ley consistió en regularizar a los migrantes indocumentados. El efecto combinado de estas acciones alteró el patrón circular de la migración mexicana, transformándolo en un patrón de asentamientos permanentes.



Mientras tanto, en México, otros factores contribuyeron al aumento de la emigración. “Después de una serie de crisis, el sistema económico es sometido, en los años ochenta, a un cambio radical: se abre la economía al exterior y se incrementa abiertamente el papel de los mercados y de la inversión privada —nacional y extranjera— en su funcionamiento” (Alba, 2005:149). En una notable coincidencia histórica, el año de 1986 también marcó la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Alba explica que las crisis y la apertura económica implicaron altibajos en el volumen de empleos, así como disminución en su generación, aumento del desempleo abierto y, sobre todo, aumento del empleo informal. También se redujeron significativamente los salarios reales.

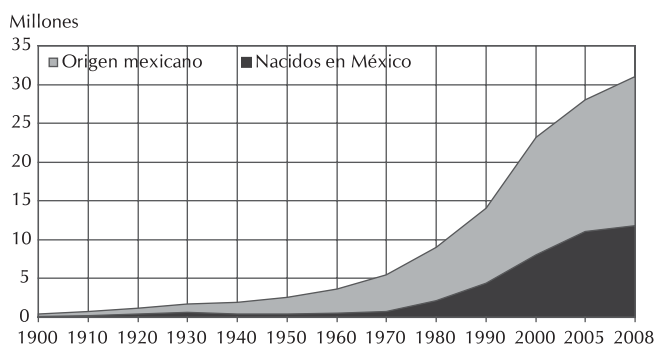
Contrario a las leyes de ambos países, pero afín a la lógica económica, el flujo de migrantes indocumentados aumentó considerablemente. Alba explica que, desde la perspectiva mexicana, el fenómeno migratorio se convirtió en una pérdida creciente de población. Este autor indica que en los años sesenta se estimaba una pérdida aproximada de 120 a 150 mil personas anuales, la cual pasó a ser de 210 a 260 mil en los años ochenta.

Douglas Massey (2003) relata que, durante 1993-1994, el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos elaboró una nueva estrategia denominada “prevención por medio de la disuasión”. La estrategia comenzó en 1993 con la puesta en marcha de la Operación Bloqueo en El Paso (*Operation Hold-the-Line*). En 1994 arrancó la Operación Guardián en San Diego (*Operation Gatekeeper*). Esta última comprendió la instalación de alumbrado en la línea fronteriza y de una cerca de 2.5 metros de alto desde el Océano Pacífico hasta las montañas costeras. En 1994 también se votó la Propuesta 187 en California, la cual negaba servicios públicos a los inmigrantes indocumentados pero fue anulada por las cortes de justicia (Johnson, 2006). Dos años después se aprobó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés), la cual creó condiciones aún más difíciles para los migrantes.

Las nuevas medidas restrictivas no lograron detener el flujo migratorio, en cambio reforzaron el nuevo patrón permanente de emigración mexicana. “Antes del IRCA, la probabilidad anual de que los migrantes indocumentados volvieran a sus lugares de origen oscilaba entre veinticinco por ciento y treinta por ciento al año. Pero, a principios de 1990, la probabilidad de que los migrantes regresaran a sus países comenzó a descender hasta desplomarse voluminosamente con el reforzamiento de la frontera iniciado en 1993... De manera que la política fronteriza de inmigración de Estados Unidos desde 1990 ha contribuido a convertir un movimiento de circulación de

migrantes temporales en una inmigración establecida de residentes permanentes” (Massey, 2003:19-20). La gráfica 1 muestra el crecimiento de la población mexicana, y de sus descendientes, en Estados Unidos.

**Gráfica 1. Población de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900-2008**



Fuente: De 1900 a 1990: elaboración con base en Corona Rodolfo (1992), *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, 1992. Cifra 2000, 2005 y 2008: estimaciones de CONAPO con base en U.S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, y suplementos de marzo: 2000, 2005 y 2008.

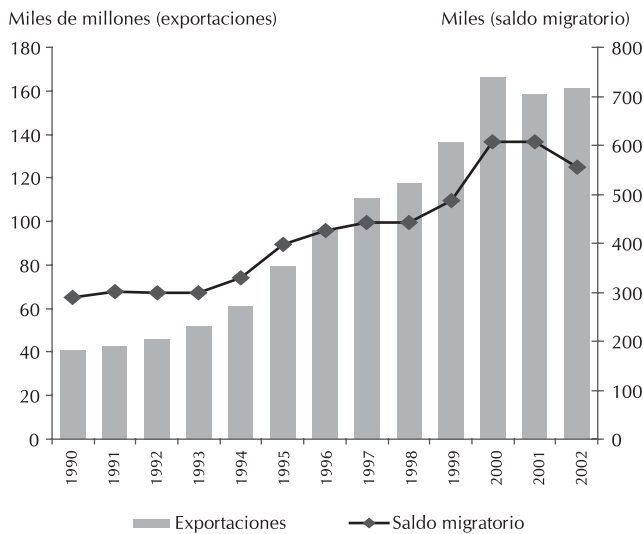
Las medidas restrictivas de 1993-1994 marcaron otra notable coincidencia histórica con la integración de mercados en la región. Durante este mismo periodo se negoció y aprobó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Una vez más, la apertura de los mercados de bienes y servicios incentivó la movilidad de las personas. Massey (2003) explica que la imposición de reformas neoliberales en México desde 1986 aceleró el cruce fronterizo de todo tipo de cosas (incluida la mano de obra), lo cual se incrementó espectacularmente después de la aprobación del TLCAN. Este autor señala que el comercio entre México y Estados Unidos se sextuplicó entre 1986 y 1998. El número de mexicanos que ingresaron a Estados Unidos con visa de negocios casi se triplicó (de 128 mil a 373 mil), así como el número de concesionarios entre empresas (de 4 mil a 11 mil). El número de inversionistas mexicanos admitidos en Estados Unidos se disparó de 73 a casi 1 700. En 1986 el número de cruces legales en la frontera con motivo de negocios y turismo fue cercano a 114 millones, para 1998 aumentó hasta 213 millones. El número de mexicanos aceptados como trabajadores con contrato se multiplicó por siete, alcanzando las 66 mil personas en 1998.

Además de la implementación de TLCAN, se sumaron otros factores económicos que incentivaron la emigración mexicana. En nuestro país se produjo una severa crisis económica en 1995, y en Estados Unidos la demanda

laboral fue creciendo hasta alcanzar un pico histórico en el año 2000. “La combinación de circunstancias favorables en Estados Unidos de América —alto crecimiento económico y sostenida demanda laboral— y desfavorables en México —crisis recurrentes e insuficiente crecimiento económico— reforzaron la profundización del fenómeno migratorio” (Alba, 2005:153). Todos estos factores llevaron a la emigración mexicana hacia Estados Unidos a niveles jamás antes vistos (Passel y Suro, 2005; Galindo y Ramos, 2008). Y este aumento sin precedentes ocurrió en contra de las leyes estadounidenses y mexicanas.

Después del crecimiento inusitado del año 2000, los niveles de la migración descendieron notablemente (Galindo y Ramos, 2008). El descenso parece estar relacionado con una serie de eventos económicos y políticos en Estados Unidos, entre los cuales se incluyen la crisis económica y el endurecimiento de su política migratoria. En este sentido, es importante notar que el comportamiento de la migración responde a factores tanto mexicanos como estadounidenses. De hecho, algunos investigadores atribuyen un peso muy importante a las condiciones en el país vecino. “El patrón evidente de crecimiento, pico y declive en los totales de los flujos migratorios coincide con un patrón muy similar del desempeño de la economía estadounidense, y la correlación es particularmente fuerte con los flujos provenientes de México... El flujo anual de migrantes desde México durante el periodo 1992-2004

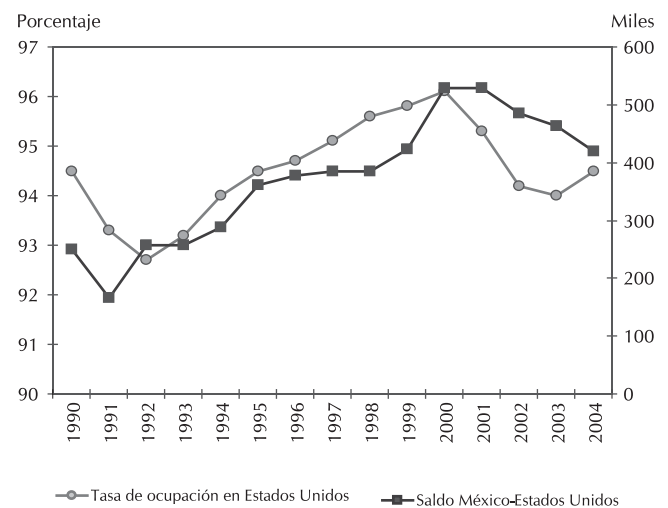
**Gráfica 2. Saldo neto migratorio<sup>1</sup> y exportaciones totales de México, 1990-2002**



Nota: 1/ Pérdida neta; incluye personas nacidas dentro y fuera de nuestro país, así como cualquier país de origen y destino.  
Fuentes: Secretaría de Economía con datos de BANXICO.  
Estimaciones de CONAPO con base en encuestas de INEGI y U.S. Census Bureau (Galindo y Ramos, 2008).

parece estar más correlacionado con las tendencias macro de la economía estadounidense que con la economía mexicana... estos patrones sugieren que durante este periodo los factores de ‘atracción’ han sido algo más poderosos que los factores de ‘expulsión’ en la determinación del comportamiento a corto plazo de los niveles de la migración” (Passel y Suro, 2005:10-11). La gráfica 2 muestra los niveles del saldo neto migratorio de México, incluyendo personas nacidas en cualquier país con cualquier origen o destino, junto con el total de nuestras exportaciones hacia cualquier país. La gráfica 3 muestra el saldo migratorio México-Estados Unidos conformado exclusivamente por personas nacidas en nuestro país, junto con la demanda laboral estadounidense.

**Gráfica 3. Saldo neto migratorio de personas nacidas en México con destino a Estados Unidos y, tasa de ocupación en ese país, 1990-2004**



Fuente: Estadísticas económicas de la OCDE y Buró de Estadísticas Laborales (Passel y Suro, 2005).  
Estimaciones del CONAPO con base en encuestas del INEGI y U.S. Census Bureau (Galindo y Ramos, 2008).

### La situación actual

Jorge Santibáñez (2005) explica que la migración entre México y Estados Unidos es un proceso esencialmente social, económico, laboral y cultural, que involucra a millones de personas en ambos países. “A pesar de la larga historia que tiene este proceso, de su importante presencia en diversas regiones de México y de los Estados Unidos de América, de la impresionante cantidad de personas y hogares involucrados y de su creciente papel en la economía mexicana, así como en el desarrollo de sus regiones,



contrasta la magnitud del proceso con el limitado número de programas y políticas públicas que busquen ordenarlo y cuando mucho se desarrollan acciones con base en principios como son la seguridad nacional y la soberanía, alejados de las características esenciales de la migración. En este contexto, el eventual ordenamiento y equilibrio de la oferta de mano de obra del lado mexicano y la demanda de esta mano de obra del lado estadounidense, se realiza esencialmente por el 'mercado', creando distorsiones y desorden que incluso lo han convertido en un proceso riesgoso que hace cada vez más vulnerables a quienes participan en él" (Santibáñez, 2005:84).

Entre las características que resalta Santibáñez (2005) se encuentra la dimensión cuantitativa del fenómeno: "podríamos decir que los migrantes son tan numerosos que difícilmente se podrían ignorar" (p. 88). Según estimaciones del Pew Hispanic Center, actualmente viven en Estados Unidos 12.7 millones de mexicanos (PHC, 2009). Esta cifra representa un crecimiento de 17 veces el número existente en 1970. Casi uno de cada tres inmigrantes en Estados Unidos nació en México. El reporte del Pew señala que ningún otro país en el mundo tiene tantos inmigrantes, provenientes de cualquier parte del mundo, como mexicanos tiene Estados Unidos. No obstante este tamaño y crecimiento, los mexicanos únicamente representan 4% del total de la población estadounidense (conformada por más de 306 millones de personas). En cambio, en comparación con el total de población en México, los emigrantes representan casi 11%. Esto es, de cada diez personas nacidas en México, una de ellas vive en el vecino país del norte.

Es difícil medir con exactitud el número de personas que logran, cada año, cruzar la frontera y establecerse por algún tiempo en Estados Unidos. Dependiendo de la metodología utilizada en la medición se obtienen niveles diferentes. No obstante, a pesar de estas diferencias, es posible encontrar similitudes en las tendencias. Después del máximo histórico del año 2000 (alrededor de 500 mil mexicanos emigrantes anuales), se ha constatado en diversas fuentes una clara tendencia a la baja (Passel y Suro, 2005; Pew, 2007; Galindo y Ramos, 2008; INEGI, 2009).

Es necesario notar que el saldo neto migratorio resulta del balance final entre llegadas y salidas de un país. En su cálculo, se toman en cuenta a los migrantes que permanecen el tiempo suficiente como para ser captados (y estimados) por diversas encuestas. Es decir, en este cálculo no se toman en cuenta aquellas personas que migran por temporadas cortas. Según datos de la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte* (EMIF Norte), en 2008 se estimó un flujo de 960 mil personas con intención de cruce hacia Estados Unidos; en dirección contraria se estimó un flujo de 430 mil hacia nuestro país.

Las políticas alejadas de la realidad migratoria, sumadas a la magnitud de los flujos, han convertido a la frontera en una región directamente afectada por este fenómeno. Santibáñez (2005) explica que existen microregiones fronterizas binacionales, donde las localidades interactúan más entre ellas que con otras localidades de sus mismos países. Ahí tienen lugar dos tipos de movimientos, migración internacional y movimientos de residentes de localidades fronterizas, quienes se desplazan cotidianamente entre comunidades de la zona. "Así, un muy dudoso incremento en la seguridad en el control de los flujos de personas significa, en la práctica, la obstaculización de la cotidianidad fronteriza, vital para el desarrollo de esta región en la que hoy habitan cerca de 13 millones de personas, si consideramos los municipios y condados colindantes. Hasta hoy, una frontera ligeramente más segura implica pérdidas importantes para el desarrollo de la región, debido sobre todo a las largas filas y los prolongados tiempos de espera para poder cruzar de un lado a otro, convirtiendo además a la frontera en una zona de conflicto entre dos países que se dicen socios y amigos" (Santibáñez, 2005:107).

De hecho, los conflictos han aumentado y los arrestos de la patrulla fronteriza han disminuido. Según datos de la EMIF Norte, de 2005 a 2008, el flujo hacia Estados Unidos aumentó de 709 a 963 mil. Sin embargo, las devoluciones de la patrulla fronteriza disminuyeron de poco más de un millón a 663 mil (Rytina y Simanski, 2009).

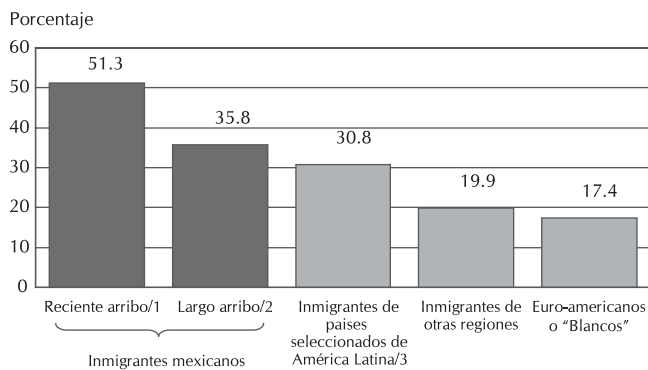
Santibáñez (2005) apunta que ninguno de los dos gobiernos federales ha destinado recursos o diseñado programas especiales para la gestión local de la migración en la frontera. Esta omisión ha propiciado reacciones contrarias a la presencia de los migrantes por parte de los residentes, adjudicándoles la comisión de delitos y faltas a la seguridad pública. Estas reacciones han derivado en expresiones violentas a lo largo de la frontera y en algunas partes del interior de Estados Unidos. "El último conteo anual del Southern Poverty Law Center (SPLC) encontró que el número de grupos de odio que operan en Estados Unidos se elevó a 888 durante el último año, un aumento de 5% a partir de los 844 existentes en 2006. Esta cifra remata un incremento de 48% desde el año 2000 —un aumento desde 602 grupos atribuible a la explotación, por parte de los grupos de odio, del continuado debate sobre la inmigración— [...] Al mismo tiempo, las estadísticas del Buró Federal de Investigaciones sugieren que hubo un incremento de 35% en los crímenes de odio contra los latinos entre 2003 y 2006. Los expertos opinan que estos crímenes típicamente se cometen por personas que creen estar atacando inmigrantes" (SPLC, 2008).

El incremento de grupos de odio y crímenes raciales es sólo una expresión de las profundas asimetrías del fenómeno migratorio. Santibáñez (2005) señala, a manera

de ejemplo, que existe una gran asimetría entre el número de deportaciones y las sanciones a los empleadores. Esto indica que los empleadores cuentan con sistemas de protección, mientras que los migrantes permanecen en la indefensión. Otra asimetría es la desproporcionada incidencia de la pobreza entre la población de migrantes mexicanos. Por ejemplo, 40% de los mexicanos menores de 18 años vive en situación de pobreza, mientras que esta cifra es de sólo 18% entre los nacidos en Estados

Unidos (PHC, 2009). Además, “los inmigrantes mexicanos enfrentan múltiples barreras para acceder a los sistemas públicos y privados de salud. Los datos disponibles revelan su condición de desventaja frente a las demás poblaciones: 53% de los mexicanos carece de cobertura de salud [...] las proporciones correspondientes para el conjunto de los inmigrantes de otras nacionalidades y de la población nacida en Estados Unidos son, respectivamente, de 24 y 13%” (Zúñiga, Leite y Nava, 2004:55). Las gráficas 4 y 5 muestran indicadores de bajos ingresos y acceso restringido a la seguridad médica entre los migrantes mexicanos.

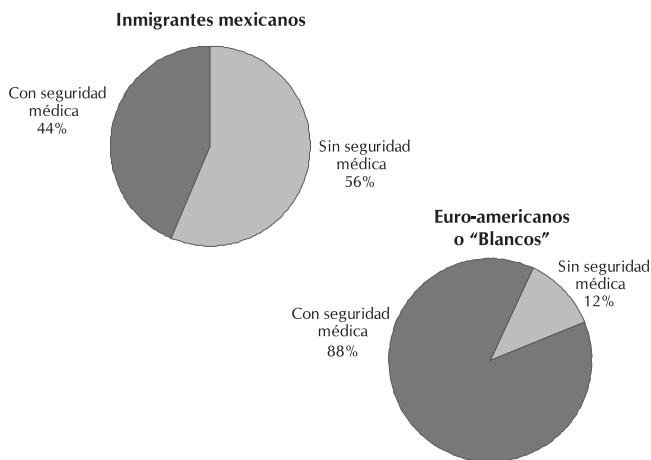
**Gráfica 4. Proporción de población con bajos ingresos\* según grupo étnico en Estados Unidos, 2007**



Notas: \*/ Ingreso por debajo de 150% de la línea federal de pobreza de Estados Unidos.  
 1/ Reciente arribo: Ingresaron de 1996-2007.  
 2/ Largo arribo: Ingresaron antes de 1996.  
 3/ Incluye: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Colombia y Ecuador.  
 Fuente: Estimaciones del CONAPO, con base en U.S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 2007.

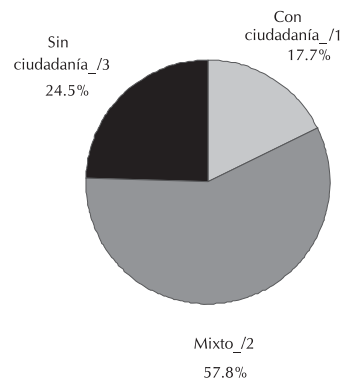
Sin duda alguna, un factor determinante de tales asimetrías es la falta de permisos migratorios. Poco más de la mitad de los migrantes mexicanos (55%) carece de documentos migratorios (PHC, 2009). Es decir, se estima que alrededor de siete millones de migrantes mexicanos indocumentados viven en Estados Unidos. Esta cifra representa 60 por ciento del total de las personas indocumentadas en ese país. Aún peor, contar con permisos migratorios tampoco es garantía de respeto a derechos civiles, resulta necesaria la obtención de la ciudadanía. “En una sociedad como la estadounidense, donde la obtención de la nacionalidad es un factor condicionante de una amplia variedad de derechos políticos, económicos y sociales, la reducida proporción de naturalizados que caracteriza al grupo de inmigrantes mexicanos contribuye a mantenerlos en un estado de vulnerabilidad” (Zúñiga, Leite y Nava, 2004:63). La gráfica 6 muestra la condición de ciudadanía entre los hogares mexicanos.

**Gráfica 5. Porcentaje de inmigrantes mexicanos y Euro-americanos según condición de acceso a seguridad médica, 2007**



Fuente: Estimaciones del CONAPO, con base en U.S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 2007.

**Gráfica 6. Hogares encabezados por inmigrantes mexicanos en Estados Unidos según condición de ciudadanía de sus integrantes, 2007**



Notas: 1/ Todos los integrantes del hogar son ciudadanos estadounidenses.  
 2/ Al menos uno de los integrantes del hogar es ciudadano estadounidense y otro no.  
 3/ Ninguno de los integrantes del hogar es ciudadano estadounidense.  
 Fuente: Estimaciones del CONAPO, con base en U.S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 2007.

Santibáñez afirma que la vulnerabilidad y los riesgos acompañan prácticamente toda la experiencia migratoria cuando se carece de permisos legales. El control más estricto en la frontera ha agudizado problemas como, incremento de accidentes y fallecimientos al intentar cruzar por zonas inhóspitas y, aumento en el uso de documentos falsos y de *coyotes* o *polleros*. “A pesar de que existen campañas de información acerca de estos riesgos, y de la creación a finales de los años ochenta de un grupo de protección en zonas de cruce indocumentado, denominado Grupo Beta, el elevado número de fallecimientos (aproximadamente 400 por año) y accidentes representan un llamado urgente a revisar y diseñar acciones que protejan a los migrantes” (Santibáñez, 2005:102).

Según la actual Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos (Immigration and Nationality Act, Title II, Chap. 8, Sec. 275), la entrada a territorio estadounidense sin los debidos permisos legales constituye una ofensa o violación civil sujeta a castigo (*civil penalty*), lo cual es una ofensa menor y no constituye un crimen (*felony*). No obstante, en algunos estados los migrantes indocumentados son tratados como criminales. El ejemplo representativo es el estado de Arizona, donde se aprobó la ley HB2259 que condena el acto de la inmigración no autorizada y lo considera como un agravante al momento de imponer alguna sentencia.

Debido a los cambios en las legislaturas estatales, así como al marcado ambiente antiinmigrante en la política federal estadounidense, las redadas y deportaciones van en aumento. Según datos del Departamento de Seguridad de la Patria (*Homeland Security*), las deportaciones de mexicanos aumentaron de 149 mil en 2004 a 209 mil en 2007. Estas deportaciones tienen un costo altísimo para los migrantes y sus familias. Incluso, debido a leyes estatales o simplemente a trámites burocráticos, algunas veces se les obliga a permanecer en instalaciones penitenciarias o en campos temporales de detención (como la llamada *Tent City* en Arizona). En estos campos de detención ocurre todo tipo de abusos y negligencias. El *Washington Post* documentó 30 muertes ocurridas en este tipo de instalaciones entre 2003 y 2008, las cuales pueden ser atribuidas a negligencias médicas (Priest y Goldstein, 2008). Por otra parte, también sucede que las familias “binacionales” son destruidas: “existen aproximadamente cinco millones de niños estadounidenses con al menos un padre indocumentado [originario de cualquier país]. La reciente intensificación de las actividades de cumplimiento de las leyes migratorias pone a estos niños bajo un creciente riesgo de separación familiar, privación económica y trauma psicológico [...] En promedio, el número de niños afectados por las redadas laborales es cerca de la mitad de adultos arrestados” (Capps et al., 2007:1-2). Esto es, por cada dos trabajadores

indocumentados deportados, un niño o niña en Estados Unidos ve destruida su familia.

Los migrantes que sí cuentan con documentos también viven situaciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, Durand (2007) explica que el programa de visas H2 no es más que la privatización del programa de trabajadores temporales, donde el gobierno mexicano no tiene parte alguna y el estadounidense sólo otorga las visas. “Pero el problema radica en que, en el sistema privado, el trabajador queda sujeto a los caprichos y condiciones del empleador en turno y que no puede moverse o cambiar de trabajo. Es precisamente la crítica más seria que se le hizo al Programa Bracero, que se trataba de una situación de control parecida a la semiesclavitud. [...] Hemos retornado al siglo XIX, cuando los contratistas y enganchadores se encargaban de enganchar y reenganchar a los trabajadores migrantes” (Durand, 2007:60-61).

Durand señala claramente que las prácticas del programa H2 son contrarias a la Constitución Mexicana y a la Ley General del Trabajo, a pesar de que ambas disposiciones legales deben ser observadas por las empresas extranjeras. Por ejemplo, este programa entra en conflicto con el artículo 123 de la Constitución, donde se señala que todo contrato celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación. También incumple el artículo 28 de la Ley del Trabajo, donde se estipula someter el contrato de trabajo a la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte, la frontera sur de México también representa un reto para nuestras políticas y leyes migratorias. “En las dos últimas décadas se intensificó la dinámica migratoria en la frontera sur de México, como resultado de crecientes flujos de migrantes centroamericanos. Estos flujos se han venido configurando por los refugiados guatemaltecos, los trabajadores agrícolas temporales de ese mismo origen y por los transmigrantes que utilizan a México como plataforma y tienen como destino el vecino país del norte” (Zúñiga, Leite y Nava, 2004:98).

Manuel Ángel Castillo y Silvia Palma (2003) señalan que, frente al aumento de los flujos migratorios, los gobiernos de México y Guatemala comenzaron a adoptar medidas tendientes al control y contención de los migrantes. Estos autores afirman que algunas políticas implementadas tenían por objetivo perseguir a los traficantes de personas pero, en la práctica, se ha puesto más énfasis en la detención y deportación de indocumentados. Así como ocurrió en la frontera norte, este tipo de acciones generaron situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad para los migrantes.

Entre las situaciones de vulnerabilidad que mencionan Castillo y Palma, resalta la relativa ausencia de información acerca de estos flujos migratorios. Un paso que se

ha dado para subsanar esta carencia es la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México* (EMIF-GUA-MEX). No obstante, todavía es necesario consolidar un proceso de observación que sirva de base para formular políticas adecuadas, consistentes con el marco jurídico nacional y con los compromisos internacionales. Otra situación de vulnerabilidad es la falta de protección y vigilancia de los derechos humanos de los migrantes. “Para ello, ha contribuido un espacio de libre actuación de todos los cuerpos de seguridad en las labores de control y verificación migratorias, con una débil fundamentación jurídica, sin ninguna capacitación de sus efectivos y, por supuesto, sin mecanismos de supervisión por parte de las autoridades responsables en última instancia” (Castillo y Palma, 2003:17).

Como ejemplo de los graves problemas que sufren los migrantes indocumentados en territorio mexicano, basta mencionar el reporte sobre casos de secuestro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. “Todo lo anterior los hace sujetos potenciales de una gran cantidad de riesgos y abusos y los coloca en un estado de indefensión. Así, con frecuencia son víctimas de bandas organizadas y en muchas ocasiones de autoridades federales, locales y municipales, especialmente de las encargadas de la seguridad pública, las que los golpean brutalmente, humillan y extorsionan con amenazas de privarlos de la vida, de la libertad o deportarlos a sus países de origen, prácticas que constituyen violaciones a sus derechos humanos [...] Las mujeres migrantes, en particular, ven acentuada su condición de vulnerabilidad al ser víctimas de los secuestradores, tal como revelan diversos testimonios obtenidos durante la presente investigación. Los abusos sexuales y los frecuentes casos de violación van persistentemente asociados a los eventos de secuestro de mujeres migrantes” (CNDH, 2009:5).

El gobierno mexicano ha implementado algunas acciones para proteger los derechos de los migrantes. Por ejemplo, los programas *Paisano*, *de Protección a Migrantes*, *de Atención a Menores Fronterizos* y *de Regularización Migratoria*. Entre estas acciones resalta el *Programa de Migración para la Frontera Sur de México 2008-2012*, donde se implementó una nueva forma migratoria para trabajadores fronterizos. Se espera que esto ayude a reducir las violaciones a los derechos humanos y laborales que sufren los migrantes temporales.

Por otra parte, las repetidas críticas provenientes de organizaciones civiles han impulsado modificaciones parciales en la LGP y en el Reglamento que norma su operación. De hecho, el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración propuso “la elaboración de una Ley específica de migración y extranjería que enmarque una política migratoria integral de Estado para facilitar y regular la inmigración, y que sirva de protección legal a los dere-

chos de los inmigrantes en México, dando congruencia a la política mexicana en lo referente a derechos humanos, civiles y laborales que concede a los no nacionales que residen o transitan por el territorio” (CCINM, 2004:2-3). Algunos avances en este sentido son las recientes reformas a la LGP que despenalizan la inmigración indocumentada (derogación de los artículos 119, 120, 121, 122, 123 y 124, y eliminación de la pena de cárcel en los artículos 118 y 125), así como la promulgación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

## Mitos actuales sobre la migración

Dada la gravedad de la situación migratoria actual y los montos de personas afectadas, es necesario cerrar la distancia entre las normas y la realidad del fenómeno. No obstante, no es claro cómo avanzar en este sentido. “Las encrucijadas a las que se enfrenta México tienen múltiples expresiones. ¿Hasta dónde se le puede dar acomodo a las demandas de seguridad de Estados Unidos de América a cambio de que se acepte el ‘excepcionalismo’ en materia de flujos migratorios mexicanos? ¿Cómo debe influir en una agenda mexicana centrada en los flujos migratorios nacionales la realidad de flujos migratorios de carácter regional más amplio —que incluye, como mínimo, a los de Centroamérica— que hacen de México país de tránsito y destino? ¿Cómo balancear el bilateralismo y multilateralismo? ¿Cómo dar acomodo a los requerimientos de seguridad nacional de México y avanzar en la consolidación de un Estado de derecho? Los retos son muchos y las decisiones para México al respecto son muy difíciles. Hasta ahora se tienen más preguntas que respuestas” (Alba, 2005:165).

Un primer paso para contestar adecuadamente las cuestiones que plantea el fenómeno migratorio consiste en identificar y evitar respuestas desatinadas, especialmente aquellas que fuesen formuladas a partir de mitos. Así como las legislaciones del siglo XX debieron abandonar las falacias sobre supremacías raciales y “mejoras a la especie”, las normas actuales deben alejarse de varios mitos que empañan ahora las discusiones acerca de la migración. A continuación expongo cinco mitos relevantes.

### *Mito 1. La apertura de la economía creará empleos y detendrá la emigración*

Alba (2005) menciona que el TLCAN también fue visto como un intento por modificar los flujos migratorios. Tanto en México como en Estados Unidos se supuso que el libre movimiento de bienes y capitales podía ser un sustituto de la movilidad del trabajo. Se creyó que el



libre comercio generaría empleos bien remunerados en México, lo cual abatiría las presiones migratorias. Estas expectativas influyeron en la aceptación del tratado por parte de la clase política de Estados Unidos. En México, señala Alba, este planteamiento se utilizó para darle credibilidad a la postura oficial formulada desde el gobierno de López Portillo: “queremos exportar bienes, no personas”. Pero este supuesto no fue más que un mito porque, en los hechos, sucede exactamente lo contrario.

Philip Martin (2004) explica que la integración económica, simbolizada por comercio e inversiones más libres, acelera cambios en los países de origen de los migrantes. Estos cambios desplazan trabajadores de sectores tradicionales o protegidos, lo cual genera abundantes flujos migratorios. Massey (2003) expone que Estados Unidos se comprometió a participar en un plan conjunto de integración, incluyendo mercados de bienes, capital, información, mercancías y servicios, pero se ha negado a reconocer el hecho inevitable de que los mercados de mano de obra están embebidos en una economía integrada. Este autor afirma que, desde un punto de vista práctico, si no es que también lógico, es imposible crear un mercado norteamericano integrado que se caracterice por la libre circulación de todos los factores de la producción menos uno, el laboral.

“La política migratoria estadounidense se basa en la negación. La mayoría de los legisladores en Estados Unidos se han embarcado en un proceso de ‘globalización’ económica, pero obstinadamente rehúsan admitir que el aumento de la migración, especialmente de los países en desarrollo hacia los desarrollados, es una parte integral e inevitable de este proceso. En cambio, continúan la tarea imposible que comenzaron poco después de la segunda guerra mundial: crear un mercado transnacional de bienes y servicios sin un mercado transnacional de trabajadores que produzcan esos bienes y provean tales servicios. En pleno desafío a la lógica económica, los legisladores estadounidenses formulan políticas migratorias para regular la entrada de trabajadores extranjeros a Estados Unidos, las cuales, en su mayoría, no tienen relación alguna con las políticas económicas que los mismos legisladores formulan para regular el comercio internacional. Aún en el caso de México –con quien Estados Unidos comparte una frontera de 2 000 millas, una historia centenaria de migración laboral, y dos décadas de resuelta integración económica– el gobierno de EU pretende imponer los mismos límites arbitrarios a sus migrantes como lo hace con, digamos, Mongolia. Aún más, mientras el comercio mundial de bienes, servicios y capitales es regulado mediante instituciones y acuerdos multilaterales, los legisladores estadounidenses insisten

en ver a la inmigración, ante todo, como un tema interno de aplicación de la ley” (Ewing, 2004:1).

*Mito 2. La decisión de migrar es responsabilidad exclusiva del migrante*

Stephen Castles (2004) indica que dos creencias han influido particularmente en la formulación de políticas migratorias. La primera consiste en suponer un comportamiento de mercado basado en cálculos individuales de costo-beneficio. Es decir, se cree que las personas migran si esto maximiza su utilidad individual y dejan de hacerlo, o incluso regresan a sus lugares de origen, si la ecuación costo-beneficio cambia. La segunda creencia es el supuesto burocrático de que las normas diseñadas para clasificar a los migrantes y regular de manera diferenciada su admisión y residencia pueden moldear el comportamiento agregado. Castles afirma que estos dos supuestos mantienen la idea de que la migración puede ser “prendida y apagada”, al gusto de los legisladores, mediante combinaciones de políticas adecuadas.

Sin embargo, Castles explica que los procesos migratorios son influenciados por una variedad de condiciones existentes, tanto en los países de origen como en los países receptores. La migración de una persona se inscribe en un contexto social, donde existen redes sociales y se conforman comunidades transnacionales. Las familias y la comunidad juegan un papel vital en la decisión de migrar. La persona que migra puede llegar a incluir en su ecuación costo-beneficio factores como la supervivencia de sus hijos o de sus padres. El lugar que ocupa la migración dentro del ciclo de vida también propicia la formación de familias en el país receptor, toda vez que una extensa proporción de migrantes son personas jóvenes y solteras. Además, los flujos generan una industria de la migración, la cual se adapta a los cambios gubernamentales (por ejemplo, cuando se reduce el reclutamiento legal de trabajadores temporales, la industria puede recurrir a mano de obra indocumentada). Así, Castles expone que los migrantes no son individuos aislados que reaccionan a los estímulos del mercado y a las reglas burocráticas, sino seres sociales que buscan mejoras para sí mismos, sus familias y comunidades, mientras participan activamente en la conformación del proceso migratorio.

Castles también menciona factores asociados con la globalización. Este autor explica que los esfuerzos por controlar la migración parten de una lógica nacional, mientras que muchas de las fuerzas que la propician siguen una lógica transnacional. Por ejemplo, en algunos países es esencial para el desarrollo profesional estudiar y trabajar en el extranjero por algún periodo de tiempo. La globalización también genera capital cultural propicio

para la migración, los medios globales de comunicación proyectan imágenes idealizadas del estilo de vida del primer mundo por todos los rincones del planeta. Alba (2005) comenta que la liberalización de los mercados cambia el contexto de expectativas de las personas: la apertura comercial rompe las “ataduras mentales de antaño de fuerte raigambre al país”, con lo que se alienta el transnacionalismo. “Al transnacionalismo desde arriba —la ideología de la integración comercial, productiva y financiera— le acompaña un transnacionalismo desde abajo —la migración— [...] La defensa de la integración comercial, productiva y de inversiones con los mercados mundiales —en particular con los de Estados Unidos de América— le dieron aliento a las ‘legitimaciones’ de las demandas y las aspiraciones de formalizar una más libre movilidad para los trabajadores mexicanos [...] Sin embargo, lo que emerge es una estela de muertes de migrantes indocumentados a lo largo de la frontera, producto de una política estadounidense de ‘impenetrable’ control fronterizo y de una realidad migratoria que la rebasa. Este intento es, además, contradictorio, ya que por un lado se promueve la integración de mercados, y por otro se pretende frenar la migración que las mismas políticas de integración económica y comercial estimulan” (Alba, 2005:155).

Finalmente, Castles (2004) menciona algunos factores políticos que influyen en el fenómeno migratorio. Existen conflictos de interés en los países receptores, por ejemplo, entre empleadores y sindicatos. Tales conflictos llevan a la creación de agendas políticas “ocultas” cuando los políticos no pueden apoyar abiertamente los intereses de algún grupo. Por ejemplo, ocurre a menudo que los políticos usan y promueven una retórica antiinmigrante mientras fomentan la migración para cumplir objetivos económicos. Dependiendo de sus intereses, los gobiernos pueden abrir “puertas traseras” para trabajadores migrantes mediante excepciones a sus mismas leyes. Incluso, como en el caso de México, los gobiernos pueden tolerar acciones de *enganchadores* privados para el reclutamiento de trabajadores migrantes.

### ***Mito 3. La emigración es responsabilidad exclusiva del país de origen***

Por lo común, la emigración es considerada como síntoma derivado de algún fracaso por parte del país de origen. Massey (2005) señala tres mitos relacionados con esta postura: 1) la migración es causada por falta de desarrollo económico en los países de origen, 2) la migración es causada por el rápido crecimiento de la población en el país de origen y 3) las personas migran principalmente en respuesta a las diferencias en salarios.

Frente a estos mitos, Massey explica que los migrantes internacionales no se originan en las naciones más pobres del mundo, sino en aquellas que se están desarrollando y creciendo con dinamismo. México es la fuente más grande de inmigrantes hacia Estados Unidos y no es una nación pobre según estándares internacionales. Massey explica que el tamaño de la economía mexicana es cercano al billón de dólares, con un ingreso *per capita* de casi nueve mil dólares (por ejemplo, en Rusia esta cifra es de 9 700 dólares), con una economía industrializada, con altos niveles de urbanización y con una elevada esperanza de vida.

Es verdad que en México existen graves problemas en la distribución del ingreso y que alrededor de la mitad de nuestra población vive por debajo de la línea de pobreza. También es cierto que recientemente se han incorporado a los flujos migratorios comunidades indígenas altamente marginadas, cuyos miembros no hablan español ni inglés. No obstante, el planteamiento de Massey se refiere a cifras agregadas y señala que la mayoría de los flujos no se origina en los lugares más pobres. Al interior de nuestro país también se observa este comportamiento promedio. Con datos del censo del año 2000 pudieron calcularse índices de marginación y de intensidad migratoria a nivel municipal. “Ahí puede verse, en primer lugar, que la relación entre ambos fenómenos no es tan estrecha como comúnmente se supone. De hecho, de los 386 municipios con grado de marginación muy alto, sólo 26 tienen una intensidad migratoria alta o muy alta [...] La relación más significativa con la migración internacional se localiza en los municipios con grado de marginación medio. Así, de los 486 municipios en esa condición, 69 tienen grado muy alto de intensidad migratoria internacional” (CONAPO, 2002:37).

Incluso, algunos investigadores sostienen que los flujos migratorios son inherentes al proceso de desarrollo. “Dicho de otra manera, la migración es consustancial al proceso de desarrollo, [y existe] una relación entre la tasa de emigración y el PIB per capita en forma de U invertida. Así, para la migración a la OCDE, las tasas migratorias por países de procedencia son del 0.5 para los de renta baja, 3.3 para los de renta media-baja, 4.2 para los de renta media-alta y 2.8 para los de renta alta [...] En términos microeconómicos, la decisión de migrar tiene que ver también con otro instinto universal, en este caso vebleniano, que es el de emulación y que se alimenta de un cambio que frecuentemente acompaña el crecimiento económico tal y como lo concebía Kuznets: el aumento transitorio de las desigualdades interpersonales. No emigran los más pobres absolutos, por la trampa de pobreza o restricción de liquidez, sino los que en la escala de la distribución padecen desigualdades evitables” (Domínguez, 2009:3-4).



Con respecto al crecimiento de la población, Massey (2005) hace notar que México tiene una tasa de fecundidad cercana a 2.3 hijos por mujer, ligeramente más elevada que el “nivel de reemplazo”. Generalmente, los niveles más altos de fecundidad se observan en el mundo árabe y en África Subsahariana pero estas regiones contribuyen con pocos migrantes a los flujos internacionales.

Con respecto a las diferencias salariales, Massey explica que los hogares utilizan la migración internacional como una herramienta para superar fallas o carencias en los mercados locales de capital, seguros o crédito. Este autor afirma que, al no poseer México una banca hipotecaria consolidada, gran parte de las remesas provenientes de Estados Unidos se canalizan hacia la construcción o compra de viviendas en el país. Massey también muestra que el efecto de los diferenciales en las tasas de interés real, sobre la probabilidad de migrar, es mayor que el efecto de los diferenciales salariales. El escenario de factores asociados a la migración es más complejo que la falta de empleo o los bajos salarios. Este escenario incluye, entre otros factores, las condiciones prohibitivas que la banca internacional impone a nuestro país (por ejemplo, las tasas hipotecarias en México alcanzan niveles superiores a 13%, mientras que en Estados Unidos oscilan alrededor de 5%). “Además, la probabilidad de migrar está más relacionada con la variación en las tasas de interés real que con los salarios esperados, lo cual indica el bajo grado de acceso a capital y crédito. Esto se demuestra usando datos de México para predecir la probabilidad anual de migrar a los Estados Unidos con ambas tasas, la de interés real en México y la razón entre los salarios que un individuo podría esperar ganar en Estados Unidos con respecto a los salarios que podría ganar en México” (Massey, 2005:6-7). En este sentido, el crecimiento del mercado hipotecario mexicano, ocurrido después del año 2000, podría haber influido en la reducción del saldo neto migratorio (véase Galindo y Ramos, 2008).

***Mito 4. La inmigración es un asunto exclusivo del país receptor y de su seguridad nacional***

Castles (2004) explica que, en el pasado, las personas migraban con la intención de establecerse de manera permanente o de tener una sola estancia temporal en el país receptor. Los enfoques de incorporación, hasta la década de los setenta, se basaban en el supuesto de que las personas establecerían sus relaciones sólo en una sociedad y que jurarían su lealtad sólo a un Estado nacional. No obstante, las formas de incorporación de los inmigrantes están cambiando. Las facilidades modernas de transporte y comunicación permiten a las personas llevar sus vidas a través de las fronteras, conformando comunidades trans-

nacionales donde los individuos participan en actividades transfronterizas de índole económico, social, político y cultural. Incluso las personas pueden ser ciudadanas de dos naciones.

Massey (2005) refuta el mito acerca de la intención de permanencia indefinida en Estados Unidos por parte de la mayoría de los migrantes mexicanos. Este autor señala que, bajo supuestos económicos neoclásicos, el retorno resulta ilógico: si se desea maximizar el ingreso, no tiene sentido regresar a México mientras los salarios sean más elevados en Estados Unidos. Estos supuestos hacen ver a los migrantes de retorno como migrantes “fallidos”, los cuales fueron “obligados” a regresar. En contraste, Massey explica que la nueva economía de la migración supone que las personas intentan resolver los problemas económicos en sus comunidades de origen, por lo que es de esperarse que envíen parte de sus ganancias en forma de remesas y que ellos mismos regresen eventualmente. “Aquellos que regresan son entonces los ‘exitosos’. Si migran para superar la falta de mercados hipotecarios en México, por ejemplo, ellos enviarán o ahorrarán el dinero necesario para financiar la adquisición de una casa y, habiéndolo logrado, regresarán a habitarla” (Massey, 2005:9). Este autor reseña varias investigaciones donde se muestra que los patrones migratorios son más consistentes con la nueva economía de la migración laboral que con la neoclásica.

Es importante notar que las actuales condiciones políticas rompen los patrones migratorios identificados por Massey. Los migrantes devueltos y deportados son efectivamente “obligados” a regresar. Ante la ruptura de los patrones de la migración laboral, ocasionada por factores políticos, es necesario analizar las afectaciones recientes a los trabajadores, a sus familias y comunidades, así como a los mercados laborales en ambos países. En todo caso, la existencia de patrones migratorios temporales y circulares, así como de comunidades transnacionales y de personas con doble nacionalidad, hace necesaria la colaboración conjunta de las naciones involucradas. Esta colaboración es especialmente relevante en la regulación de los flujos, así como en la defensa de los derechos humanos y laborales de los migrantes.

Por otra parte, Cole (2005) expone la existencia de un mito lamentable: se cree que los inmigrantes que no son ciudadanos no poseen derechos constitucionales. Cole refuta este mito para el caso estadounidense pero sus argumentos son igualmente aplicables en nuestro país. “Desde hace mucho tiempo nuestro gobierno ha rehusado tratar a los inmigrantes como seres humanos plenos, y es en el marco de los derechos constitucionales donde más claramente puede observarse este hecho. A pesar de que la Constitución extiende literalmente a todas las personas la protección fundamental de sus garantías

individuales, limitando únicamente a los ciudadanos el derecho de votar y de postularse como candidatos federales, el gobierno federal actúa como si éste no fuera el caso [...] la administración Clinton ha argumentado que los inmigrantes que residen legalmente de manera permanente no deben gozar de más derechos de la Primera Enmienda que aquellos concedidos a los inmigrantes que solicitan por vez primera su admisión desde otro país, es decir, ningún derecho" (Cole, 2005:140).

Esta postura se radicalizó durante la administración de George W. Bush. Zolberg (2006b) expone que las leyes actuales no sólo restringen la entrada del "frente" para los inmigrantes, sino que también constituyen un ataque frontal a sus libertades civiles. Este autor explica que el llamado Decreto Patriota (*Patriot Act*) permite el arresto, encarcelamiento y deportación de cualquier residente que no sea ciudadano, sin ninguna revisión judicial. Aún más, este decreto autoriza una vigilancia sin precedentes y encarcelamiento de ciudadanos estadounidenses, sin revisión del poder judicial, a plena discreción del ejecutivo. "Mientras que los retos que plantea la migración internacional son reales y justifican una reconsideración de los regímenes prevalecientes, el resurgimiento de las respuestas nativistas constituyen una amenaza más inmediata para la democracia liberal que la inmigración misma" (Zolberg, 2006b:584).

Gutiérrez (1995) indica que en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se estableció que debe existir una clara relación entre políticas poblacionales, crecimiento económico y derechos humanos. En el documento aprobado en la conferencia se instituyó como principio garantizar a todos los migrantes todos los derechos humanos básicos incluidos en la Declaración Universal de Derechos. "En relación con el problema de la migración e inmigración, es conveniente que se piense en los derechos fundamentales como derechos universales y no sólo de ciudadanía. Los derechos fundamentales son derechos de todas las personas y no pueden utilizarse para establecer distinciones que produzcan ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda" (Gutiérrez, 1995:218).

Durand (2007) afirma que el énfasis actual debe cambiar hacia el desarrollo y los derechos humanos. Como argumento a favor del desarrollo, este autor señala que el caso europeo es paradigmático: Italia, España, Grecia y Portugal dejaron de ser expulsores de migrantes cuando lograron crecimiento económico. A favor de disminuir el acento en el control y aumentar la protección a los derechos, señala que "las medidas actuales de control fronterizo tienen un costo diario en sangre inocente que ya resulta insoportable. Todas las semanas muere un promedio de 15 mexicanos en su intento por cruzar la frontera. Hombres y mujeres jóvenes, en el esplendor de su vida. Gente probadamente honesta y trabajadora. Es,

por tanto, una cuestión de principios" (Durand, 2007:56). Pero este cambio de énfasis no significa que se abandone la búsqueda de seguridad nacional, sino todo lo contrario. "En la actualidad, el argumento de la necesidad de desarrollo económico en México se ve reforzado por las garantías y seguridades adicionales que el desarrollo ofrece. A la larga, el desarrollo regional es la mejor garantía de seguridad entre vecinos" (Alba, 2005:163).

#### *Mito 5. La migración únicamente implica costos para los países involucrados*

Es común escuchar que la migración puede resultar beneficiosa para algunas personas, como los migrantes y sus familias, pero sólo implica costos para los países involucrados. Por ejemplo, en los países de origen se dice que debe detenerse la emigración porque representa pérdida de mano de obra y, en el caso de los migrantes calificados, una "fuga de cerebros". No obstante, este planteamiento pasa por alto claras ventajas para los países de origen. Además de beneficios económicos obvios, como las remesas, existen otras ganancias menos evidentes. Martin (2004) explica que tener emigrantes fuera del país aumenta los viajes y el turismo, así como el "comercio nostálgico" de comidas étnicas y otros productos de los países de origen. Este autor también señala que los emigrantes pueden generar las llamadas "remesas políticas", es decir, ideas que ayudan a acelerar cambios democráticos en sus comunidades de origen.

En lo que respecta a la pérdida de mano de obra y "fuga de cerebros", Kathleen Newland (2007) señala que algunos países están comenzando a pensar en la exportación de labor y capacidades como una ventaja comparativa, por lo que buscan maneras de maximizar sus beneficios. Bajo las circunstancias adecuadas, el empleo de la mano de obra en el extranjero puede traer beneficios, toda vez que las personas no necesariamente "abandonan" sus comunidades. Si se les da la oportunidad, los emigrantes realizan inversiones o subcontratan (*outsourcing*) procesos productivos en sus países de origen. También pueden contribuir con experiencia y conocimientos adquiridos en otros países cuando realizan retornos temporales y "virtuales". Los regresos temporales pueden incluir años sabáticos de investigación, talleres y conferencias en instituciones de los países de origen. Los regresos virtuales son esquemas de entrenamiento a larga distancia (*e-learning*), asesorías a distancia y colaboración en proyectos nacionales e internacionales. Newland enfatiza que las políticas públicas correctas pueden catalizar ganancias a partir de la emigración calificada, especialmente cuando se combinan con una economía sana capaz de aprovechar realmente las habilidades que los migrantes calificados tienen por ofrecer.

Aún más, los migrantes y sus descendientes también pueden influir en los países receptores, promoviendo políticas favorables a sus países de origen y propiciando cambios democráticos dentro de las mismas sociedades receptoras. Por ejemplo, Zolberg (2006a) comenta que el régimen migratorio restrictivo y de exclusión de minorías en Estados Unidos duró casi medio siglo y sólo pudo ser derrocado en los años sesenta, cuando los descendientes de grupos sujetos a las restricciones ganaron poder político en posiciones clave y lograron abrir las fronteras de la identidad estadounidense, de manera que ellos y sus padres también fueran incluidos.

De hecho, la comunidad mexicana en Estados Unidos tiene una larga tradición de lucha a favor de los derechos civiles. El primer caso legal exitoso en contra de la segregación en Estados Unidos fue ganado por la comunidad mexicana en California (Pérez, 2006). En 1931 se introdujo una propuesta de ley para impedir que los hijos de mexicanos asistieran a las mismas escuelas que los euroamericanos o "blancos". Esta propuesta desencadenó una serie de batallas legales que culminaron en 1947 con el caso *Méndez versus Westminster*, en el que la Corte de Apelaciones dictaminó que la discriminación hacia los niños con orígenes mexicanos constituía una violación a la 14ª Enmienda de la Constitución Federal. Este precedente legal resultó de vital importancia cuatro años después, cuando se logró terminar con la segregación escolar de los afroamericanos con el emblemático caso *Brown versus La Junta de Educación*. La migración, entonces, puede ayudar al avance político, tanto en los países de origen como en los receptores.

Además de beneficios políticos para los países receptores, la inmigración también trae beneficios económicos. Es un mito que los inmigrantes sean una "carga" para los contribuyentes y los sistemas de beneficios sociales en los países receptores. Cole (2005) señala que desde 1986 el Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca demostró que los inmigrantes tienen un efecto favorable en la calidad general de vida en los Estados Unidos. Este autor también hace referencia a un estudio del Urban Institute donde se muestra que los inmigrantes generan una ganancia en impuestos mayor que el costo de los servicios que reciben. Massey (2005) señala que poco más de 60 por ciento de los migrantes mexicanos contribuye al Seguro Social estadounidense mediante la retención de ingresos (*income tax withholding*), mientras que sólo 10% envía a sus hijos a escuelas públicas y menos de 5% utiliza beneficios como estampillas de comida, asistencia social o compensaciones por desempleo.

Massey también hace referencia a estudios de la Carnegie Endowment for International Peace donde se concluye que no existe evidencia que permita afirmar que los inmigrantes son atraídos a Estados Unidos por sus

programas de asistencia pública. En 2005 el *New York Times* publicó un influyente artículo donde se afirma que los trabajadores indocumentados realizan contribuciones millonarias a la seguridad social estadounidense (alrededor de 7 mil millones de dólares anuales) y, por carecer de permisos migratorios, jamás reciben los beneficios (Porter, 2005). Frente a estas cifras, las organizaciones antiinmigrantes arguyen que la educación de los hijos de los inmigrantes cuesta mucho más (e.g., Rector y Kim, 2007). No obstante, los voceros antiinmigrantes olvidan mencionar que la mayoría de los hijos de los trabajadores indocumentados son ciudadanos estadounidenses por nacimiento y tienen el derecho constitucional de recibir educación pública (lo que constituye una inversión y no un costo para el pueblo estadounidense). "Por un lado, si la educación de los niños de inmigrantes ilegales está incluida en la ecuación, los padres y sus niños casi con certeza constituyen una pérdida notoria en los fondos del Estado. Sin embargo, la mayoría de los niños de los inmigrantes ilegales nacieron en los Estados Unidos, son ciudadanos estadounidenses y, por lo tanto, tienen derecho a recibir educación en las escuelas públicas" (Johnson, 2006:9).

Existe otra gran variedad de mitos acerca de la inmigración y el mercado laboral, que incluyen falacias como suponer que los inmigrantes roban los empleos a las personas nacidas en los países receptores o que su presencia socava los derechos laborales de la población. Tales mitos han sido refutados en múltiples ocasiones. Por citar un ejemplo, el Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca publicó un reporte donde se advierte que los inmigrantes representan una parte crítica de la fuerza laboral estadounidense y contribuyen al crecimiento productivo y al desarrollo tecnológico (CEA, 2007). Los resultados clave de este reporte son: los estadounidenses, en promedio, se benefician de la inmigración, toda vez que los inmigrantes tienden a complementar (y no a sustituir) a los estadounidenses, elevando al mismo tiempo su productividad y su ingreso; estudios detallados de la inmigración concluyen que su efecto fiscal a largo plazo es positivo y; la inmigración calificada es especialmente benéfica para los estadounidenses.

En este sentido, Massey (2003) señala que, como consecuencia del aumento de costos y peligros debido a las leyes migratorias, los empleadores estadounidenses adoptaron una nueva pauta de contratación indirecta o subcontratación. A cambio de ofrecer un amortiguador jurídico para el empleador, el subcontratista se queda con una parte del salario de los trabajadores. Es decir, la reducción de salarios no es resultado directo de la inmigración, sino de las medidas adoptadas para su restricción. "Además, como la contratación indirecta se estableció en 1986, se impuso a todos los trabajadores,

independientemente de que tuvieran documentos o la ciudadanía. Si un trabajador ciudadano o extranjero con documentos quiere trabajar en la agricultura o en la construcción, también tiene que depender de un subcontratista y perder una parte de su salario a cambio de la oportunidad de trabajar [...] De esta manera, una consecuencia perversa de las sanciones de IRCA contra los empleadores ha sido reducir los salarios no sólo de los migrantes indocumentados, sino también de los autorizados y de los ciudadanos estadounidenses por igual" (Massey, 2003:19).

Aunque no se mencionen específicamente estos cinco mitos, es relativamente sencillo identificar su influencia en diversas propuestas relacionadas con el manejo de los flujos migratorios. Por ejemplo, hace algunos años el legislador estadounidense Cass Ballinger presentó una enmienda donde se condicionaban las negociaciones de un acuerdo migratorio binacional a la apertura del petróleo mexicano a la inversión estadounidense. Esta condicionante reflejaba, entre otras cosas, la aceptación del primer mito reseñado en esta sección, así como un profundo desconocimiento de la vinculación entre la apertura de mercados y la movilidad de la mano de obra.

En México es común escuchar que deben "combatirse" las causas de la emigración con programas de reducción de la pobreza. No obstante, esta postura refleja la aceptación de los mitos tercero y quinto aquí expuestos, los cuales se traducen en prioridades sociales erróneas y evaluaciones equivocadas de las políticas públicas. De hecho, puede suceder que en algunas localidades los programas de reducción de la pobreza den como resultado un aumento de la emigración, pero no por este resultado deben detenerse tales programas (*i.e.*, el combate a la pobreza debe darse como una cuestión de principios sociales y no como respuesta al fenómeno migratorio). De manera más general, una postura común consiste en afirmar que la emigración mexicana continuará mientras no exista desarrollo económico en nuestro país. Esta postura también acepta de manera implícita los mitos tercero y quinto. Si bien es cierto que muchos mexicanos emigran en busca de oportunidades que no encuentran aquí, es también cierto que son las propias condiciones económicas las que permiten y fomentan esta emigración. Si no existiera una demanda real de mano de obra en Estados Unidos los mexicanos no emigrarían a ese país y buscarían de otra forma oportunidades de desarrollo. Es decir, aún si en México existiera un entorno económico más favorable, los flujos migratorios continuarían siendo de gran importancia dada la integración regional de mercados. En consonancia con la lógica económica, la movilidad del mercado laboral continuará mientras se sigan promoviendo procesos de integración económica. En sentido contrario, si continúan y se generalizan las recientes medidas proteccionistas y

de cierre de mercados, implementadas como respuesta a la actual crisis económica por parte de los llamados países desarrollados, es probable que los flujos migratorios tiendan a disminuir.

Sólo si somos conscientes de la extendida influencia de estos mitos y evitamos reproducir sus líneas argumentativas podremos lograr propuestas que generen consensos en lugar de disensos, cuya implementación sea factible y produzca verdaderos beneficios sociales.

## México frente al fenómeno migratorio

El siguiente paso, para dar respuesta a las cuestiones que plantea el fenómeno migratorio, consiste en generar consensos nacionales. México, como país, debe asumir y defender una postura sobre la migración. Las opciones son muchas y la postura mexicana puede seguir diferentes líneas ideológicas. Nuestro país puede seguir una línea conservadora de restricción a la inmigración, como la recién adoptada por Estados Unidos con su Decreto de Empleo para los Trabajadores Estadounidenses (*Employ American Workers Act*). Donde decidamos que los corporativos empresariales no pueden traer ejecutivos extranjeros sin antes darle oportunidad a profesionistas mexicanos. Pero, en congruencia económica, estaremos obligados a renegociar diversos tratados de libre comercio para proteger la producción nacional. O bien, México puede adoptar una postura liberal de apertura económica, donde llevemos a foros internacionales la exigencia de que esta liberalización debe incluir los mercados laborales. En todo caso, lo verdaderamente importante es que las políticas migratorias provengan de un consenso nacional, que tengan coherencia y congruencia económica, que su objetivo principal sea el desarrollo social y que enfatizen la protección a los derechos humanos. Alba señala que nos encontramos en "el inicio de un largo proceso en el que el país tendrá que sumergirse en la búsqueda de posicionamiento y consensos nacionales para enfrentar de manera consistente la era de la integración económica, la movilidad laboral y las consideraciones de seguridad" (2005:165).

Con esta recomendación concluye el presente trabajo: una postura nacional no sólo es deseable, también es posible. En 2005, varios actores relevantes lograron forjar una posición consensuada sobre el fenómeno migratorio. Esta postura fue apoyada por ambas cámaras del H. Congreso de la Unión a través de dos puntos de acuerdo, ambos aprobados en las sesiones legislativas del 16 de febrero de 2005. El Senado y la Cámara de Diputados manifestaron su aprobación y compromiso con el documento resultante, publicado bajo el título *México frente al fenómeno migratorio* y firmado por: tres senadores y tres diputados;



subsecretarios de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y Trabajo y Previsión Social; los titulares del Consejo Nacional de Población y del Instituto Nacional de Migración; académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Zacatecas, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte; consultores expertos en política exterior; el Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Directora General de la organización civil Sin Fronteras. A continuación señalo algunos principios rectores de este documento, no como una guía inamovible de la posición nacional, sino como una demostración de que es factible lograr una postura consensuada.

- El fenómeno migratorio debe ser plenamente comprendido por el Estado mexicano —sociedad y gobierno—, ya que requiere de acciones y compromisos acordes con las condiciones imperantes.
- Las implicaciones internacionales que para México presenta este fenómeno requieren de acciones y compromisos con el exterior —en particular con las regiones y los países vecinos— que, en el marco de la cooperación internacional, deben guiarse bajo el principio de *responsabilidad compartida*.
- Al desarrollar y aplicar sus leyes y políticas migratorias, México debe hacerlo con pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como con respeto al derecho de refugio y asilo y en apego a los instrumentos internacionales en esta materia.
- México está comprometido a combatir el tráfico de personas en todas sus modalidades así como las actividades criminales asociadas, a velar por la integridad y seguridad de las personas y a estrechar la cooperación en la materia con los gobiernos de los países vecinos.

México es un actor principal en el escenario migratorio mundial. Nos encontramos frente importantes retos emanados de la migración y de su compleja relación con situaciones sociales, políticas y económicas. Depende de nosotros, y de las normas con que intentemos regular el fenómeno, reducir exitosamente los conflictos implicados por la movilidad de las personas. Con posturas y leyes adecuadas lograremos aprovechar los cambios y beneficios sociales que puede generar la migración. Para avanzar en este sentido, debemos alejarnos de mitos y posturas segregacionistas que vulneran a los migrantes, a sus comunidades y a la sociedad en general. Debemos buscar consensos nacionales e internacionales que promuevan la convivencia armoniosa, la cooperación para la seguridad

y el desarrollo social, así como la igualdad y respeto de derechos humanos y laborales.

## Referencias bibliográficas

- Alanís, Fernando (1999), *El primer Programa Bracero y el gobierno de México 1917-1918*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis.
- Alba, Francisco (2005), "El manejo de la migración mexicana. Dos décadas de frustraciones", en Valdés, Luz María (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Alba, Richard y Victor Nee (2003), *Remaking the American Mainstream Assimilation and Contemporary Immigration*, Cambridge, Harvard University Press.
- Capps, Randy et al., (2007), *Paying the Price: The Impact of Immigration Raids on America's Children*, Washington, DC, National Council of La Raza, The Urban Institute.
- Carreras, Mercedes (1974), *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Castillo, Manuel Ángel y Silvia Palma (2003), "Las políticas migratorias de México y Guatemala: un desafío para la congruencia de principios", *XXIV International Congress of the Latin American Studies Association*, Estados Unidos.
- Castles, Stephen (2004), "Why Migration Policies Fail", *Ethnic and Racial Studies*, 27(2):205-227.
- CCINM (2004), *México como país de destino*, Documento de Trabajo 3, México, Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración.
- CEA (2007), *Immigration's Economic Impact*, Washington, DC, Council of Economic Advisers, Executive Office of the President.
- CNDH (2009), *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de los migrantes*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Cole, David (2005), "The New Know-Nothingism: Five Myths about Immigration", en *Analysis and Depth of Discussion Fall 2005*, Kennesaw State University, p. 138-140.
- CONAPO (2002), *Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*, México, Consejo Nacional de Población.
- Durand, Jorge (1994), *Más allá de la línea*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.



- Durand, Jorge y Patricia Arias (2005), *La vida en el Norte. Historia e iconografía de la migración México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, Universidad de Guadalajara.
- Durand, Jorge (2007), *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, México, Consejo Nacional de Población.
- Ewing, Walter (2004), "From Denial to Acceptance: Effectively Regulating Immigration to the United States", *In Focus*, Washington, DC, Immigration Policy Center.
- Galindo, Carlos y Luis Felipe Ramos (2008), "Un nuevo enfoque para estimar la migración internacional de México", *La Situación Demográfica de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población, p. 45-71.
- García y Griego, Manuel (1998), "The Bracero Program", en *Migration between México and the United States, Binational Study*, Vol III, Washington, DC, Morgan Printing, p. 1215-1222.
- González Navarro, Moisés (1993a), "Introducción, México en el siglo XIX", en *El Poblamiento de México, una Visión Histórico Demográfica*, Tomo III México en el siglo XIX, México, Consejo Nacional de Población, p. 8-21.
- (1993b), "Las migraciones europeas", en *El Poblamiento de México, una Visión Histórico Demográfica*, Tomo III México en el siglo XIX, México, Consejo Nacional de Población, p. 166-187.
- Gutiérrez, Rodrigo (2005), "La reforma de la Ley General de Población. Más derechos y menos control", en Valdés, Luz María (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández, Héctor (2005), "La ley y la política de población. Sus nuevos escenarios", en Valdés, Luz María (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- INEGI (2009), "Información sobre el flujo migratorio internacional de México", *Comunicado de prensa 162/09*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Johnson, Hans (2006), "La inmigración ilegal", en *Cuestión*, Sacramento, Public Policy Institute of California.
- Leal, María Luisa (1975), *El proceso histórico de la Ley General de Población en México*, UNESCO (mimeo).
- LGP (2009), *Ley General de Población*, Diario Oficial de la Federación 7 de enero de 1974, última reforma publicada DOF 17 de abril de 2009, México, Presidencia de la República.
- Martin, Philip (2004), "Migration and Development: Toward Sustainable Solutions", *Discussion Paper 153/2004*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- Massey, Douglas (2003), "Una política de inmigración disfuncional", *Letras Libres*, año V, núm. 53, mayo de 2003:16-20.
- (2005), "Five Myths About Immigration: Common Misconceptions Underlying U.S. Border-Enforcement Policy", *In Focus*, Washington, DC, Immigration Policy Center.
- (2008), "The Racialization of Mexicans in the United States? Racial Stratification in Theory and Practice", *Migración y Desarrollo*, núm. 10, p. 59-95.
- Meyers, Deborah, "Temporary Workers Programs: A Patchwork Policy Response", *Task Force Insight No. 12*, Washington, DC, Migration Policy Institute.
- NCSL (2008), "State Laws Related to Immigrants and Immigration in 2008", *Immigrant Policy Project*, Washington, DC, National Conference of State Legislatures.
- Newland, Kathleen (2007), "A New Surge of Interest in Migration and Development", *Migration Information Source*, Washington, DC, Migration Policy Institute, Estados Unidos.
- Ota, María Elena (1993), "Las migraciones asiáticas a México", en *El Poblamiento de México, una Visión Histórico Demográfica*, Tomo III, México en el siglo XIX, México, Consejo Nacional de Población, p. 188-205.
- Palma, Mónica (2006), *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México 1950-1990*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios, DGE Ediciones.
- Passel, Jeffrey y Robert Suro (2005), "Rise, Peak, and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992-2004", *Report*, Washington, DC, Pew Hispanic Center.
- Pérez, Virgilio (2006), "Immigration and American Culture: The Struggle for National Inclusion and Identity", en DeVillar, Robert y Jerry González (ed.), *Working Paper Series on Immigration: Facts, Myths and Public Policy*, Volúmen III, Kennesaw, GA, Kennesaw State university, Centro de Estudios Hispanos.
- PHC (2009), "Mexican Immigrants in the United States, 2008", *Fact Sheet*, Washington, DC, Pew Hispanic Center.
- Porter, Eduardo (2005), "Illegal Immigrants are Bolstering Social Security With Billions", *New York Times*, 5 de abril de 2005.
- Priest, Dana y Amy Goldstein (2008), "System of Neglect", *Washington Post*, 11-14 de mayo de 2008.

- Rector, Robert y Christine Kim (2007), "The Fiscal Cost of Low-Skill Immigrants to U.S. Taxpayer", *Special Report No.14*, Washington, DC, The Heritage Foundation.
- Rytina, Nancy y John Simanski (2009), "Apprehensions by the U.S. Border Patrol: 2005-2008", *Fact Sheet*, Washington, DC, Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.
- Santibáñez, Jorge (2005), "Una visión desde la frontera. Celebración de la aprobación de la Ley General de Población", en Valdés, Luz María (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Serra, María del Carmen (2003), "Introducción. El México Prehispánico", en *El Poblamiento de México, una Visión Histórico Demográfica*, Tomo I, *El México Prehispánico*, México, Consejo Nacional de Población, p. 65-75.
- SPLC (2008), "The Year in Hate", *Intelligence Report*, Montgomery, AL, Southern Poverty Law Center.
- Velasco, María del Pilar (1993), "La migración ibérica y africana: características e impactos regionales", en *El Poblamiento de México, una Visión Histórico Demográfica*, Tomo II, *El México Colonial*, México, Consejo Nacional de Población, p. 64-85
- Zolberg, Aristide (2006a), "Rethinking the Last 200 Years of US Immigration Policy", *Migration Information Source*, Washington, DC, Migration Policy Institute.
- Zolberg, Aristide (2006b), *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge, Harvard University Press, Russell Sage Foundation.
- Zúñiga, Elena, Paula Leite y Alma Nava (2004), *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, México, Consejo Nacional de Población.

# El proceso de institucionalización de la política de población en México, 1974-2009

*Octavio Mojarro*

## Resumen

La materia de este trabajo consiste en describir la trayectoria seguida por el proceso de institucionalización de la política de población a partir de la Ley General de Población de 1974. Para ello se describen las normas jurídico-administrativas y sus organizaciones relacionadas con población. El análisis se centra en el proceso de incorporación de criterios y consideraciones demográficas que contribuyeron a la creación y fortalecimiento de instituciones o programas de la agenda poblacional. Los resultados muestran que la institucionalización de la temática de población ha contribuido al cambio institucional de las políticas públicas, principalmente las de contenido social, al ofrecer diagnósticos, insumos y opciones de política cuyo origen se fraguó, por lo general, en el CONAPO y en su Secretaría General. Se concluye que se deben explorar nuevos caminos respecto a la actual agenda de la ley de población y, se ofrecen algunas orientaciones que pueden conducir a una nueva fase de institucionalización de la política de población.

## Introducción

La política de población vigente de México es producto de un proceso de maduración institucional y política que coincide con el desarrollo de las instituciones del moderno Estado mexicano. La política demográfica moderna se ha cimentado sobre un cuerpo institucional que data de 1974, cuando se replantearon los objetivos poblacionistas que prevalecían hasta entonces.<sup>1</sup>

Varios son los trabajos e investigaciones que han dado cuenta de la intervención del Estado en materia de población y de sus resultados e impactos demográficos

y sociales (Cabrera, 1990; Zavala, 1991; Benítez, 1992); otros trabajos, más bien pocos, se han orientado a examinar el desarrollo institucional (Márquez, 1984) o el proceso de descentralización (Muñoz, 2000). Es motivo principal de este trabajo orientar una interpretación del desarrollo institucional de la política de población durante los últimos 35 años.

Este trabajo pretende ampliar la comprensión del significado de lo demográfico en el desarrollo institucional. Partimos del principio de que la agenda de lo demográfico, anclada en el Consejo Nacional de Población (CONAPO), no sólo ha fraguado uno de los cambios sociales más relevantes en las últimas tres décadas, también ha sido semillero para la generación de nuevas instituciones o programas públicos. En su seno se han gestado instituciones de gran relevancia nacional y otras se han construido a raíz del desarrollo de la agenda demográfica vislumbrada desde el CONAPO.

La materia de este trabajo consiste en describir la trayectoria seguida por el proceso de institucionalización de la política de población. Para entender el desempeño del Estado en los temas de población tomamos como hilo conductor la esencia de la política de población, emanada de las normas jurídicas y sus organizaciones, así como en las agendas de los programas de población. En especial, la discusión se centra en el grado de incorporación de criterios y consideraciones demográficas en diversos programas gubernamentales y en la creación y fortalecimiento de instituciones a cargo de esos programas. Frente a este modelo de acción hacemos alusión a otra opción que asume la apropiación de funciones y responsabilidades para atender las diversas temáticas de población dentro del propio CONAPO. Un balance de estas dimensiones apunta a que las políticas públicas expresamente derivadas del cambio demográfico eligieron el proceso de diversificación de las instituciones y programas en lugar del modelo integrador. De esta forma, la evaluación final del desempeño del Estado en la materia debería tomar en consideración no sólo al CONAPO y a su Secretaría General, sino a un amplio ramo de programas e instituciones que atrajeron para sí la aplicación de consideraciones demográficas en su ejecución.

<sup>1</sup> Agradezco a Argisofía Pérez e Irma Escamilla por su apoyo en la recopilación de la información y comentarios. A Germán Benítez por sus comentarios y a Jonathan Molinet por su orientación en el desarrollo conceptual.

## Definiciones de institucionalización

Para los fines de este trabajo, y de acuerdo con Samuel Huntington, entendemos por institucionalización «el proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos» (Huntington, 1990). Varias son las dimensiones que caracterizan al proceso de institucionalización (Morata Tierra, 1992). Una de ellas es la doble capacidad de la institución de responder eficazmente a los desafíos que sus funciones y su autoridad generan en el seno del sistema político y, a la vez, de modificar a lo largo del tiempo la definición de sus propias funciones, manteniéndolas en sintonía con las necesidades y las demandas cambiantes de la comunidad. Otra dimensión de la institucionalización se refiere al nivel de consenso existente entre los actores institucionales. Cuanto más alto sea el grado de acuerdo respecto a los objetivos funcionales de la institución y a los procedimientos de resolución de conflictos, mayor será el grado de armonía y, por tanto, de coherencia y de consolidación institucional.

Las instituciones son reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son limitaciones concebidas que dan forma a la interacción humana. Tanto la existencia como la evolución de las organizaciones están influenciadas fundamentalmente por el marco institucional. El papel más importante de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre al establecer una estructura estable (pero no necesariamente ineficiente) a la interacción humana (North, 1990).

En la literatura sobre el tema, Muñoz encuentra una propuesta sugerente de distinción entre instituciones y organizaciones. Siguiendo a North, las instituciones ofrecen un marco para la acción mediante el establecimiento de reglas, normas y valores, en tanto que las organizaciones, por su parte, son cuerpos político-administrativos que operan en un contexto institucional definido. El cambio institucional ocurre como consecuencia de las presiones de las organizaciones por ajustar el marco normativo a las cambiantes condiciones del juego.

En la política de población el campo institucional está definido por leyes generales y especiales que norman y regulan su funcionamiento como institución pública. Las disposiciones constitucionales, las leyes, los reglamentos y otras normas jurídicas relacionadas (en materia de salud, asentamientos humanos, desarrollo social, medio ambiente y educación, entre otras) son los marcos jurídicos involucrados que dan sustento legal a las acciones en población, definen la naturaleza y el contenido de las políticas, marcan los límites y alcances, asignan atribuciones y responsabilidades entre los distintos actores e instituciones y prescriben las bases organizativas sobre las cuales se apoyará la política de

población (Muñoz, 2000:19-31). Este autor discute los conceptos de institucionalización y su aplicación conceptual al campo de la población).

Entre estos universos normativos se encuentra que las instituciones desarrollan medios e instrumentos concretos, materializados en organizaciones y agencias, que transforman las normas y prescripciones en metas y objetivos, y éstas, a su vez, en cursos de acción organizados y, por lo tanto, en resultados. Una parte sustantiva del funcionamiento de las organizaciones es la construcción de las agendas y el diseño de programas. Los programas reflejan la parte más concreta de la misión de las instituciones. No obstante, la acción en población, a diferencia de otros ámbitos de la acción pública, requiere de la cooperación de varias instituciones, de agencias y de programas, dado que las variables demográficas están vinculadas con las cuestiones de desarrollo, y por lo tanto es necesario un enfoque interinstitucional que dé cuenta de esta compleja relación. De ahí se desprende que uno de los rasgos distintivos de la institución y de la organización en población es la coordinación de un conjunto de instituciones, cuyas acciones son relevantes porque influyen en el volumen, dinámica, estructura y distribución territorial de la población.

Por ello, el campo de la política de población organiza un conjunto heterogéneo de marcos normativos y jurídicos que regulan las relaciones entre los actores e instituciones, establecen las orientaciones generales que guían la acción de los actores y distribuyen entre ellos diversas responsabilidades y atribuciones.

La institucionalización de la política de población se basa en la creación de un organismo, el CONAPO, integrado por instancias circunscritas en sectores operativos, como salud, educación, desarrollo social y otros, pero también, y cada vez con mayor intensidad, las organizaciones sociales y civiles que desean convertirse en actores relevantes de este campo. En este modelo aparece la parte organizativa, es decir, la Secretaría General del CONAPO, con funciones técnico-programáticas, que facilita la coordinación del entramado institucional.

## Objetivos y alcances

Nos interesa ahora abordar y detallar las rutas que ha tomado el proceso de institucionalización de la política de población. Para ello aplicaremos una metodología que sistematice la información sobre las variables propias del análisis institucional que permitan identificar y dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿cómo se creó una institución para atender el tema de población?, ¿qué aspectos legales y administrativos desarrolló?, ¿en

qué partes de la agenda o temática poblacional está su justificación y dominio?, ¿qué programa lo sustenta? y ¿cómo influyó la intervención de agencias internacionales en su fundación y desempeño?

La metodología se aplicará a un selecto número de instituciones y organizaciones representativas de la actuación del Estado en asuntos poblacionales. El criterio de inclusión es que el tema de población es la razón de ser de su existencia y justificación. Se deja fuera del análisis a instituciones que desarrollan acciones en materia de población sin ser su objetivo central, y aunque actúan sobre ella lo hacen con carácter implícito o complementario a su dominio y mandato.

## Política de población: bases jurídico-administrativas

El proceso de institucionalización en población contribuye al proceso de acumulación política, cultural e institucional. A raíz del cambio en la Ley General de Población de 1974 arranca la gestación de varias instituciones relacionadas con el ámbito demográfico. La propia reformulación de la política de población a mediados de los setenta ya traía consigo cambios en instituciones públicas, privadas y sociales. Se aprecia un giro en las agencias multilaterales que comenzaron a advertir sobre las consecuencias de un desmedido crecimiento demográfico (Finkle y McIntosh, 2002). En el plano interno, la preocupación por los temas de población ya había iniciado en instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); en la academia, en El Colegio de México; y en organizaciones sociales de asistencia, como la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM) (Alarcón y Manautou, 1986; CONAPO, 1991).

Factores de diversa índole han influido en la estructuración de lo demográfico como un campo donde es legítima y necesaria la concurrencia de las instituciones públicas. La nueva Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, estableció el marco normativo e institucional de la política de población vigente y que perdura desde hace más de tres décadas. Ha sido ampliamente discutido el origen de esta política pública, así como profunda fue la reflexión política, social, jurídica y económica en relación con la dinámica demográfica, lo que sentó las bases para la aprobación de esta Ley y para la reforma, un año más tarde, en 1975, del Artículo Cuarto Constitucional (Tuirán, 2000a; Valdés, 2005). El texto de la Carta Magna establece la igualdad jurídica del varón y la mujer y el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e

informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. El cuerpo normativo se complementa con el Artículo 11, que establece el libre tránsito de los mexicanos por el territorio nacional, y con el Reglamento de la Ley General de Población de 1976 y su reforma en 2000, que norma el desempeño institucional del CONAPO y las atribuciones de su Secretaría General.

La visión de la política de población establecida en la ley de 1974 ha sido capaz de continuar vigente, en su mayor parte, en nuestros días. En seis artículos y 13 incisos, el legislador sintetizó lo que se pretendía atender en materia de población:

Art. 3.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

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

III. Disminuir la mortalidad

IV. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;

V. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural;

VI. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;

VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio;

VIII. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija;

IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;



X. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados;

XI. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;

XII. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a núcleos que viven geográficamente aislados;

XIII. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que prevea u ocurra algún desastre;

El modelo de institucionalización de la cuestión demográfica pasa por su inscripción en las normas legales. Para atender el fenómeno demográfico, la Ley General de Población de 1974 creó el Consejo Nacional de Población, como un órgano de carácter multisectorial, que tiene a su cargo la conducción de la planeación demográfica del país, con la misión de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulan dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.<sup>2</sup>

El modelo con el cual fue creado el Consejo fue una innovación institucional para su tiempo: la Secretaría de Gobernación preside el CONAPO y la ley la faculta para definir normas y coordinar los programas de las dependencias de la Administración Pública Federal en materia demográfica, ordenamiento que es secundado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 27 fracción IV asigna a la Secretaría de Gobernación conducir y promover medidas administrativas para el cumplimiento de este objetivo, en tanto que la aplicación y ejecución de procedimientos para la realización de los fines de la política de población lo atribuye a los integrantes del CONAPO.

<sup>2</sup> Los integrantes del CONAPO son: la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Institutos Mexicanos del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de Economía, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ya la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población, publicado hasta 1976, en su artículo noveno asigna al CONAPO formular programas para instrumentar la política de población e identifica a esta institución como la responsable de conducir la política de población, con la colaboración de las instituciones integrantes del Consejo —y demás dependencias federales— en sus correspondientes ámbitos de competencia. En concordancia con la ley, el Reglamento contiene con detalle los apartados sustantivos: planeación demográfica, planeación familiar, familia, mujer y grupos marginados, distribución de la población y el capítulo de estructura y organización del CONAPO (Reglamento de la Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 17 de noviembre de 1976).

El cuerpo legal y administrativo del Consejo opera bajo los lineamientos de la Secretaría de Gobernación, sin que la ley especifique en el mismo nivel las atribuciones y responsabilidades de cada miembro del CONAPO, ni el organismo técnico administrativo que llevaría a cabo las funciones de planeación, coordinación y generación de información para la formulación, seguimiento y evaluación de los programas. Las atribuciones generales de los miembros consejeros, del presidente y el organismo técnico que apoya al presidente y al Consejo, es decir, la Secretaría General, tienen fundamento legal en el reglamento de 1976. En el texto de este reglamento se aprecia una confusión organizativa entre lo que es el Consejo propiamente dicho y su presidencia con la Secretaría General; esta indiferencia continua sin resolverse en el plano jurídico administrativo.

La opaca división de responsabilidades entre esas agencias se muestra por el hecho de que el 31 de agosto de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que refleja las modificaciones en el sector desconcentrado, adecuándose en su texto la nomenclatura de Consejo Nacional de Población por Secretaría General del Consejo Nacional de Población. Es decir, en la propia organización interna de la Secretaría de Gobernación había indiferencia entre el CONAPO y su Secretaría General.

Fue sino hasta la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación, en enero de 1999, cuando ya apareció la Secretaría General del Consejo Nacional de Población con su marco de responsabilidades y como figura orgánica desconcentrada de la Secretaría.

La reforma al Reglamento de 2000 fortaleció las capacidades del CONAPO pero más las de su Secretaría General. En este ordenamiento se hizo explícito que el Consejo contará con una Secretaría General cuyas funciones son precisamente las de apoyar al Consejo y le establece atribuciones que debe desempeñar justo a

través de su Secretaría General. Esta redacción evadió la mención directa a la Secretaría General, debido a que no existe ley alguna que le haya dado origen y por la cual no se pueden invocar reglas de desempeño.

En esa reforma, además, se fortalece la estructura institucional de la política de población al crear la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas en el seno del CONAPO. La comisión respeta la soberanía estatal y de forma innovadora, el ámbito federal abre el espacio para que las entidades federativas a través de los consejos estatales de población u organismos equivalentes participen en la política nacional con opiniones, perspectivas y visiones locales y se sumen a la aplicación de los programas de población nacionales en los ámbitos estatales. Esta comisión se convierte en un mecanismo efectivo de coordinación de la política y programas de población entre la federación y las entidades federativas. Es la Secretaría General del CONAPO la que preside la comisión y vigila su funcionamiento.

Posteriormente, en consecuencia con la tradicional colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y con instituciones académicas, se agrega un piso más a la organización de la política de población. Para institucionalizar los espacios de participación ciudadana en el diseño, planeación y evaluación de la política de población por Acuerdo de la Secretaría de Gobernación se crea el Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población el 29 de noviembre de 2002. Desde entonces este consultivo ha colaborado con la Secretaría General de forma constante y provechosa.

Se puede observar que, en el proceso de institucionalización, los órganos y las atribuciones y funciones de gobierno en materia poblacional trascurren en una secuencia legal administrativa poco ortodoxa para hoy día. El parte aguas se inició con el cambio en la ley en 1974, en seguida se establecen los derechos a la libertad en la reproducción con las modificaciones constitucionales de 1975, los cuales en lugar de ser inscritos en la ley pasan al reglamento de la ley en 1976; luego la reforma al Reglamento de la Ley General de Población en 2000 establece la presencia de la Secretaría General como instancia subsidiaria a través de la cual el CONAPO desempeña parte de sus atribuciones y especifica funciones generales a los consejeros, las cuales aparecen ahí cuando deberían estar en el texto de la ley. Todo ello ocurre, sin cambios en el status legal de la Secretaría General como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

No obstante el establecimiento legal y administrativo del CONAPO y de su activa Secretaría General, éstas se han hilvanado para facilitar el proceso de institucionalización de la política de población bajo un modelo que atiende la naturaleza del fenómeno poblacional. Dos elementos de este modelo se pueden destacar: el diseño institucional

de forma colegiada y el poder de coordinación y concertación con los agentes e instituciones. La racionalidad radica en que la población es el objeto y el sujeto de toda acción pública. El carácter multisectorial colegiado de la política de población responde a la visión de que actuar en población repercute en las esferas del desarrollo y viceversa. El poder de coordinación de acciones y programas recayó en la Secretaría de Gobernación, cuyas atribuciones le dotaban de alto poder de convocatoria, y con ello se aseguraba que los agentes de influencia social y política, las instituciones públicas y privadas, incluidas las religiosas, facilitaran y colaboraran en la actuación del Estado. Para fortalecer aún más esas relaciones intersectoriales, el 17 de julio de 1990 se reformó la ley para integrar nuevos miembros,<sup>3</sup> y el 13 de abril de 2009 se reformó de nuevo para dar cabida en el CONAPO a instituciones con responsabilidades en asuntos económicos, de la mujer, la integración familiar y la producción de estadísticas.<sup>4</sup>

Como se puede apreciar la política de población desde su origen, fue concebida como parte inherente e inseparable de las estrategias de desarrollo. Incidir en la dinámica demográfica implicó establecer como objetivo programático la reducción del crecimiento de la población. Para la instrumentación de esta estrategia, se recurrió, por la complejidad del fenómeno, a instancias colegiadas a fin de responder a la naturaleza sistémica y multisectorial del campo demográfico. La población no es un ente sectorial propio, más bien considera simultáneamente al conjunto de factores directos que inciden en las variables demográficas fundamentales, así como las sociales y económicas que actúan como determinaciones de aquéllas, de manera que la intervención sobre alguno de ellos desencadena, tarde o temprano, reacciones en otros. Estas características exigieron a la política de población la construcción de amplios y sólidos vasos comunicantes con el resto de las políticas públicas, así como la instrumentación de un conjunto de mecanismos para integrar la dimensión demográfica en la planeación y la gestión gubernamentales.

La Ley General de Población de 1974 amparaba toda acción pública del CONAPO, del gobierno y el Estado sobre

<sup>3</sup> La Reforma a Ley General de Población se publicó en el DOF el 17 de julio de 1990 para integrar como miembros consejeros a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, al Departamento del Distrito Federal, a los Institutos Mexicano del Seguro Social y al de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

<sup>4</sup> El 13 de abril de 2009 se publicó la reforma mediante la que se integra al CONAPO la Secretaría de Economía, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. A partir de 26 de julio de 1994, el Departamento del Distrito Federal dejó de ser parte del CONAPO, y el Gobierno del Distrito Federal no fue integrado al Consejo, debido a que su estatuto de gobierno lo asimila a una entidad federativa para estos fines.

la modificación a las tendencias demográficas. Ello daba lugar a que la función técnica, su Secretaría General, se alineara y se confundiera con el CONAPO mismo. El nivel jerárquico de la Secretaría General obligó a asimilar la función técnica con el nivel más alto de la política de población y actuar en nombre del CONAPO, con ello subsanaba el bajo perfil jerárquico administrativo que ocupa el espacio de la Secretaría General. Esta confabulación ha sido, por lo general, fructífera pero en ocasiones no ha estado ausente de tensiones burocráticas.<sup>5</sup>

La asimilación de funciones facilitó que la coordinación ejecutiva entre la Secretaría General y los miembros consejeros del CONAPO se diera por sentada, habida cuenta de que el Secretario General era designado por el Secretario de Gobernación y ahí se fincaba el poder de coordinación al nivel operativo y programático. En este cambio, lo más relevante era que desde la función técnica se comandaba la política y, por ende, su formulación y evaluación. Esta trenza se ha tejido debido principalmente a que el Secretario General de CONAPO ha sido seleccionado por sus altas credenciales y méritos en el campo de población o por elevadas capacidades técnicas.

## Programas de población

La política nacional de población se materializa en los programas de población. Los programas forman parte del proceso de institucionalización de la política demográfica. El ejercicio de planeación demográfica ha sido sostenido a lo largo de los 35 años de existencia del CONAPO. Los programas expresan las principales orientaciones de la política de población, refrendan los diagnósticos y plantean estrategias y líneas de acción emanadas de las necesidades, demandas y aspiraciones de la sociedad, detectadas mediante los mecanismos de consulta de extensos foros nacionales y regionales. Además, el ejercicio de evaluación y redición de cuentas ha acompañado a los programas desde entonces.

No era para menos, había que incidir en la modificación de las tendencias demográficas mediante sólidos

programas de población. Los diagnósticos demográficos de principios de los años setenta presentaban rasgos alarmantes: la población ascendía a cerca de 50 millones de personas y crecía a un ritmo de 3.4% anual. Esa dinámica implicaba que la población duplicara su tamaño en tan sólo dos décadas, lo que significaba enormes presiones sobre la inversión y el gasto, la producción de alimentos, los servicios sociales y asistenciales y el sistema educativo, entre otros. Las previsiones demográficas de entonces indicaban que, de mantenerse esos patrones, la población podría haber aumentado a 148 millones al final del siglo xx.

Aunque la planeación ha sido cada vez menos valorada como instrumento de guía de las políticas públicas, la de población tiene ingredientes que la hacen indispensable para la aplicación de algunas políticas públicas, incluso en un ambiente donde el mercado ha sido privilegiado para distribuir los costos y beneficios del desarrollo nacional. Entre ellas se puede mencionar el sostenimiento de la reducción del crecimiento de la población como medio necesario para lograr metas más ambiciosas en los ámbitos sociales y económicos. Sin embargo, otras áreas de la planeación demográfica no se han plasmado por igual en los resultados esperados. En este caso, se encuentra la vertiente de la política de población concerniente a la distribución de la población en el territorio nacional y su contribución al medio ambiente.

Una breve mirada a los seis programas de población elaborados ininterrumpidamente desde 1978 a 2008 muestra que, con variantes en la metodología de planeación, persisten las orientaciones fundamentales sobre la reducción del crecimiento de la población y la distribución de la población en el territorio acorde al desarrollo regional, a la par que se incluyen las nuevas temáticas. En relación con los objetivos generales, se puede constatar el compromiso ineludible por influir, promover, incidir o regular la dinámica demográfica, la estructura y la distribución de la población en el territorio nacional, si bien en los programas más recientes ese anhelo no está explícito como objetivo general, como en el de 2001, en que se encuentra a un nivel superior como la misión del programa, o implícito, como en el de 2008.

Un cambio radical en la presentación de los objetivos se plasma en los programas de 2001 y secundado por el de 2008 al incluir en el más alto nivel de las políticas la voluntad y compromiso de las altas esferas gubernamentales con las nuevas temáticas demográficas. Esa así que aparece el favorecer el ejercicio libre de los derechos de las personas sobre la sexualidad y reproducción, las previsiones del cambio en la estructura por edades, la atención a los rezagos demográficos asociados a la pobreza, la migración internacional y la adecuación institucional a las nuevas realidades, este último está particularmente

<sup>5</sup> A fin de tener un mayor control del desempeño de la Secretaría General de CONAPO, el 31 de agosto 1998 se publicaron en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación las funciones del Secretario General incluyendo al Subsecretario de la materia como instancia de control. Este arreglo normativo ha sido de apoyo al Secretario de Gobernación para atender los asuntos del CONAPO y de su Secretaría General. Asimismo, se creó por ese tiempo otra instancia denominada Consejo Directivo, que tiene la función de supervisar los trabajos y ejercicio presupuestal del ente desconcentrado. El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos preside este Consejo Directivo.

conceptualizado en los objetivos del *Programa Nacional de Población 2008-2012*.

En cuanto a las metas demográficas, la intención de incidir por la reducción del crecimiento de la población se sostiene en todo el horizonte de planeación. No ha habido declinación en este campo. En cada programa se establece invariablemente una meta cuantitativa de reducción del crecimiento de la población. Sin embargo, se aprecia que la reducción de la fecundidad, incluida en el sistema de metas en 2005, resulta abandonada como tal para 2008, a cambio de mantenerla alrededor del reemplazo generacional. Es decir, se deduce que el logro de la fecundidad se da por cumplido y ahora se pasa a generar condiciones para su mantenimiento y no insistir más en la disminución. Ello marca un hito en la historia de las metas demográficas al apelar al cuidado de la fecundidad para evitar reducciones adicionales en este campo, lo cual implica que se está próximo a asumir la contención de la reducción del crecimiento de la población, lo que exige la definición de nuevas metas demográficas de largo plazo. De hecho, en 2008, al nivel del sistema de metas se plantea una reducción adicional en la tasa de crecimiento natural de la población, sin especificar nítidamente su fuente, ya que se mantiene sin modificaciones la tasa global de fecundidad.

En el campo de la distribución de la población y la migración interna, después de su presentación paradigmática en 1978, se observa casi en todos los programas un afán por reducir las tendencias concentradoras de la población en los principales centros urbanos e incrementar los flujos migratorios a lugares con potencial de desarrollo sustentable.<sup>6</sup> En este campo, los resultados han sido contrastantes, ya que mientras ha aumentado un buen número de ciudades medias, simultáneamente y contrario de lo esperado, las fuerzas concentradoras en las zonas metropolitanas, como la de la ciudad de México, siguen imperando.

La temática demográfica vista a través de los programas de población sigue escrupulosamente a los objetivos. Cualquier término usado ya sea, política, programa, subprograma o estrategia, la temática se ha mantenido de forma sistemática a lo largo del tiempo en rubros como la planificación familiar, la comunicación e información, la integración de lo demográfico en el desarrollo, lo mismo que las familias y hogares, los grupos indígenas, la integración de la mujer en el desarrollo, los grupos marginados y pobres y la distribución de la población en el territorio.

Cada programa también resalta la temática de acuerdo a su tiempo y circunstancia. En 1978 se propuso a la sociedad atender la educación sexual y arrancó la promoción de la planificación familiar, al tiempo que se hizo énfasis en la regulación de la migración interna (CONAPO, 1978). El programa de 1985 —que contó ya con el Reglamento de Ley de Población de 1976,<sup>7</sup> con los antecedentes de las conferencias mundiales de población y desarrollo (CIPD) de 1974 y de 1984, con la Conferencia Mundial de la Mujer de 1975, así como con la Ley de Planeación de 1982— se organiza conceptualmente con temas tan variados como la familia, los grupos indígenas, la mujer, el lanzamiento de la educación en población y, sobre todo, despega la descentralización en población a partir de 1983 con la iniciativa de crear en las entidades federativas los consejos estatales de población (COESP) al aprovechar la vertiente de coordinación con las entidades federativas y los municipios (CONAPO, 1985a).

En el programa de 1996, luego del reconocimiento de la existencia de altas proporciones de población que viven en la pobreza y marginación, se introduce el concepto de “incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico” estrategia que se conservó y desarrolló en los siguientes ejercicios de planeación. Lo mismo ocurre con el concepto de cultura demográfica. Es también destacable el amplio y profundo diagnóstico sobre el cual se sustentan las estrategias de acción (CONAPO, 1996).

La temática cambió radicalmente con el programa de 2001, derivado de la influencia de la CIPD de 1994, de la Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, y del cambio en el Reglamento de la Ley General de Población en 2000, ya que, además de los temas tradicionales, quedaron incluidos temas como los derechos reproductivos y la equidad de género en los programas de población. También se concedió carácter prioritario a la atención a los jóvenes, se previó el creciente proceso de envejecimiento y la importancia de considerar el curso de vida en los programas, se ofreció apuntalar ciudades sustentables como destinos de la migración y se introdujo la justicia redistributiva de las regiones para brindar alternativas a la migración rural. Además de este racimo, ya de por sí complejo y vasto, la agenda se diversificó al poner más peso a la ya débil infraestructura institucional del CONAPO para establecer lineamientos sobre la regulación de la migración internacional, el aprovechamiento del bono demográfico, la ampliación de los espacios de participación ciudadana en materia de población y la promoción de adecuaciones al marco jurídico e institucional. A

<sup>6</sup> En este programa se establecieron metas de retención, reorientación y reubicación de población, que correspondían a un enfoque de gobierno con altos contenidos de poder centralizado, que a la luz del respeto a los derechos ciudadanos parecería ahora una política inviable. De hecho, ningún programa posterior retomó esos planteamientos.

<sup>7</sup> El Reglamento a la Ley de Población aparece en 1976 pero su concepción y normas no se reflejan en el diseño del programa de 1978 ni éste refiere a la Conferencia Mundial de Población de 1974.



partir de este programa, un eje de acción tradicional de población como era el de la participación de la mujer en el desarrollo se deslindó de la agenda medular, debido a la aparición de otras instituciones encargadas de este tema (CONAPO, 2001).

En el programa de 2008, la concepción de adecuar las instituciones para atender los cambios en la estructura por edades y la vertiente de asegurar condiciones sociales e institucionales favorables para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos marca un nuevo derrotero en los programas de población (CONAPO, 2008).

Con lo visto anteriormente, el proceso de institucionalización en población se fortalece con la publicación del Programa Nacional de Población en cada administración federal. El programa es un referente para la consulta por los exhaustivos y especializados diagnósticos e instrumento para concitar y coordinar los esfuerzos de las instancias gubernamentales, sociales y privadas en un campo común. La institucionalización cobra mayor sentido cuando en cada estado y municipio del país, a través de los COESPO, se realizan esfuerzos de planeación demográfica, social y económica a partir de la información y lineamientos de los programas estatales de población. La sociedad civil recurre y demanda el cumplimiento de los principios y metas de los programas, sobre todo cuando se percibe que éstos se alejan de sus contenidos fundamentales. Los programas de población son el instrumento ejemplar para armonizar al conjunto de fuerzas, recursos y voluntades a favor de regular los cambios demográficos que beneficien a la población.

## Insumos demográficos

La formulación y evaluación de la política de población ha requerido un conocimiento científicamente fundado sobre los niveles y tendencias de los fenómenos demográficos, así como de sus causas y consecuencias. La academia y la Secretaría General del CONAPO han sido los mayores

generadores de indicadores e insumos importantes para la conducción de la política de población. Gran parte del conocimiento sobre la dinámica, estructura y distribución territorial de la población, así como los relativos tanto a los escenarios demográficos futuros como a las interrelaciones de la población y el desarrollo, se han generado en estas instituciones.

Haber tomado el pulso de las tendencias demográficas y su relación con algunos aspectos del desarrollo ha sido posible por la generación de información, cada vez de mejor calidad y más oportuna. En México se han realizado importantes esfuerzos para llevar a cabo periódicamente una amplia variedad de encuestas, mejorar de manera notoria los levantamientos censales y disponer con oportunidad de las bases de datos con referencia territorial, lo que ha permitido que el CONAPO, y su Secretaría General, en particular, se erija como una institución altamente especializada en los temas de población, lo que le ha merecido reconocimiento y ganado credibilidad por sus datos y estimaciones.

El proceso de institucionalización de la política de población no se podría comprender sin haber generado los insumos demográficos para la planeación demográfica, social y económica. La utilidad de esta institución para las demás instituciones públicas, sociales y privadas, para los órdenes de gobierno y para los aparatos legislativos se ha cimentado en la calidad de sus insumos sociodemográficos. Las proyecciones de población (incluidas las de la matrícula educativa, de la población económicamente activa, de los hogares y viviendas y de la población indígena), además de los índices, como los de marginación, desarrollo social y desarrollo humano, entre otros, se han convertido en herramientas indispensables para varios programas de desarrollo. Por ejemplo, la conciliación censal de 2005 fue la base para ajustar la tendencia poblacional de más de 612 indicadores del *VI Informe de Gobierno* de la administración 2000-2006 y disponer de un marco demográfico actualizado y comparable (CONAPO, 2006) (véase cuadro 1).



Cuadro Comparativo. Estructura y organización general de los programas de población de 1978-1982 a 2006-2012

Concepto	Programa 1978-1982[i]	Programa 1984-1988[ii]	Programa 1989-1994[iii]	Programa 1995-2000[iv]	Programa 2000-2006[v]	Programa 2006- 2012[vi]	
OBJETIVOS	<p>1. Contribuir a elevar el bienestar de la familia y del individuo y propiciar el ejercicio de los derechos humanos en este plano</p> <p>2. Influir en el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica</p> <p>3. Dar a conocer oportunamente las tendencias demográficas y su influencia en los fenómenos sociodemográficos</p>	<p>1. Promover el equilibrio entre la dinámica y distribución de la población y el desarrollo socioeconómico, a fin de contribuir a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población en materia económica, social y cultural</p>	<p>1. Contribuir a elevar el bienestar y la calidad de vida de todos los mexicanos, a través de incidir en la dinámica, estructura y distribución de la población, en el marco del pleno respeto a los derechos humanos y en atención, tanto a las características de los grupos sociales que la conforman como a las particularidades de la diversas regiones del país</p>	<p>1. Regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social<sup>iv</sup></p>	<p>1. Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico</p> <p>2. Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción</p> <p>3. Anticipar las demandas sociales del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad</p>	<p>1. Continuar avanzando en la transición demográfica, particularmente entre los grupos con mayores rezagos sociales</p> <p>2. Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción</p> <p>3. Preparar las instituciones y adecuar las políticas de desarrollo para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que se derivan del cambio en la estructura por edad</p>	<p>4. Ampliar las oportunidades de desarrollo de los hogares, las familias y sus integrantes considerando su estructura y organización</p> <p>5. Promover una distribución geográfica de la población acorde con las potencialidades de desarrollo sustentable del territorio</p> <p>6. Minimizar los costos y potencializar las oportunidades que brinda la migración internacional con origen, tránsito y destino en México</p> <p>7. Extender y arraigar una sólida cultura demográfica</p> <p>8. Movilizar las capacidades nacionales y la cooperación internacional a favor de la política y los programas de población</p>

Continúa

**Cuadro Comparativo. Estructura y organización general de los programas de población de 1978-1982 a 2006-2012**

Concepto	Programa 1978-1982[i]	Programa 1984-1988[ii]	Programa 1989-1994[iii]	Programa 1995-2000[iv]	Programa 2000-2006[v]	Programa 2006-2012[vi]
METAS DEMOGRÁFICAS	<p>1. Reducir la tasa anual de crecimiento de 3.2% en 1977 a 2.5 en el año 1982 y 1.0 % el año 2000</p>	<p>1. Lo Lograr una tasa media anual de crecimiento de 1.9% en 1988, y de 1.0% en el año 2000</p> <p>2. Reducir la tendencia concentradora de las áreas metropolitanas, particularmente la de la Ciudad de México</p>	<p>1. Alcanzar una reducción de la tasa de crecimiento de la población a 1.8% en 1994 a 1.5% en el año 2000</p> <p>2. Disminuir el peso relativo de las grandes zonas metropolitanas, en relación a la población nacional, y se incentive el crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas</p>	<p>1. Alcanzar una tasa de crecimiento natural de 1.75% en el año 2000 y 1.45% en el año 2005</p> <p>2. Reducir la fecundidad a 2.4 hijos por mujer en 2000 y a 2.1 hijos en 2005 (nivel del reemplazo generacional)</p>	<p>1. Reducir la tasa de crecimiento natural de 1.74% en 2000 a 1.43% en 2006</p> <p>2. Reducir la tasa global de fecundidad de 2.1 hijos por mujer en 2005 y a 2.06 en 2006</p>	<p>1. Reducir la tasa de crecimiento natural de 1.42% en 2006 a 1.22% en 2012</p> <p>2. Reducir la tasa de fecundidad en adolescentes de 63 nacimientos por mil mujeres en 2006 a 58 en 2012</p>
	<p>3. Reducir la intensidad de la emigración proveniente de zonas centro y sur del país</p>				<p>3. Reducir en al menos 13% (70 a 61 nacimientos por mil mujeres) la tasa de fecundidad de mujeres de 15-19 años de edad entre 2000 y 2006</p>	<p>3. Incrementar la proporción del flujo migratorio con destino urbano que se dirige a ciudades de medio/alto y muy alto potencial de desarrollo sustentable de 66% a 61% respectivamente</p>
					<p>4. Incrementar en seis puntos porcentuales la proporción de los flujos migratorios que se dirigen a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable</p>	<p>4. Incrementar la prevalencia en mujeres en edad fértil de 70.9% a 75.0%</p>
						<p>5. Mantener la fecundidad en niveles cercanos al reemplazo intergeneracional</p>

**Continúa**

Cuadro Comparativo. Estructura y organización general de los programas de población de 1978-1982 a 2006-2012

Concepto	Programa 1978-1982[i]	Programa 1984-1988[ii]	Programa 1989-1994[iii]	Programa 1995-2000[iv]	Programa 2000-2006[v]	Programa 2006-2012[vi]
ESTRATEGIAS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La integración de población y desarrollo</li> <li>2. Lineamientos metodológicos para la integración de criterios demográficos en los programas de desarrollo económico y social</li> <li>3. Vinculación con la estrategia económica y social</li> <li>4. Instrumentación operativa de la estrategia poblacional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La coordinación intersectorial más eficiente</li> <li>2. La efectiva descentralización de la política y de los programas de población hacia los estados y municipios</li> <li>3. La dotación de recursos humanos, materiales y financieros en apoyo a las acciones de la política de población</li> <li>4. La participación efectiva de la sociedad</li> <li>5. Consideración permanente y prioritaria de los grupos y sectores sociales que viven en extrema pobreza</li> <li>6. La investigación y el desarrollo de la información</li> <li>7. El fortalecimiento de las instancias de educación y de comunicación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integración y coordinación</li> <li>2. Descentralización</li> <li>3. Educación, Información y comunicación en Población</li> <li>4. Evaluación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza</li> <li>2. Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas</li> <li>3. Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción</li> <li>4. Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforzar la articulación entre los programas de población y los de desarrollo económico, social y humano</li> <li>2. Asegurar las condiciones sociales e institucionales favorables al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos</li> <li>3. Propiciar el aprovechamiento de los dividendos demográficos y sentar las bases para encarar el envejecimiento poblacional</li> <li>4. Impulsar medidas para atender las demandas sociales vinculadas con los cambios en la estructura y organización de los hogares y familias, y fomentar la equidad y la solidaridad entre sus miembros</li> <li>5. Impulsar el desarrollo de sistemas urbano-regionales que contribuyan a ampliar las opciones de residencia y de destino migratorio de la población</li> <li>6. Generar condiciones favorables para el poblamiento que contribuyan a mejorar la calidad de vida en las ciudades y centros de población, así como al cuidado del medio ambiente y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales</li> <li>7. Atender las causas, ramificaciones e implicaciones de la migración internacional, promover la legalidad de los flujos migratorios y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes</li> </ol>	

Continúa

**Cuadro Comparativo. Estructura y organización general de los programas de población de 1978-1982 a 2006-2012**

Concepto	Programa 1978-1982[i]	Programa 1984-1988[ii]	Programa 1989-1994[iii]	Programa 1995-2000[iv]	Programa 2000-2006[v]	Programa 2006-2012[vi]
ESTRATEGIAS					<p>8. Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración</p> <p>9. Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros de población</p> <p>10. Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias</p> <p>11. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población</p> <p>12. Avanzar hacia un auténtico federalismo en población</p> <p>13. Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población</p> <p>14. Intensificar la cooperación internacional en materia de población</p> <p>15. Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población</p> <p>16. Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura insitucional de la política de población</p>	<p>8. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población</p> <p>9. Consolidar el federalismo en materia de población</p> <p>10. Fortalecer las instituciones de la política de población, fomentar la participación de la sociedad civil y estrechar los vínculos con los organismos de cooperación internacional</p>

**Continúa**

Cuadro Comparativo. Estructura y organización general de los programas de población de 1978-1982 a 2006-2012

Concepto	Programa 1978-1982[i]	Programa 1984-1988[ii]	Programa 1989-1994[iii]	Programa 1995-2000[iv]	Programa 2006-2012[v]
PROGRAMAS / SUBPROGRAMAS	<b>Política Demográfica Nacional</b>	<b>Programas</b>	<b>Subprogramas generales</b>	<b>Subprogramas</b>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>Programa de comunicación en población y planificación familiar</li> <li>Programa de educación sexual</li> </ol> <b>Programa de Política Regional</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Política de crecimiento natural a nivel regional</li> <li>Política migratoria                             <ul style="list-style-type: none"> <li>política de retención</li> <li>política de reorientación</li> <li>política de reubicación</li> </ul> </li> </ol> <b>Integración de la política de población con los planes y programas de desarrollo</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>General de largo plazo</li> <li>Específicos de corto plazo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población</li> <li>Programa Nacional de Planificación Familiar</li> <li>Programa Nacional de Educación en Población</li> <li>Programa Nacional en Materia de Población para la Familia</li> <li>Programa Nacional en Materia de Población para los Grupos Indígenas</li> <li>Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo</li> <li>Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo</li> </ol> <b>Otros</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas</li> <li>Criterios y acciones de concertación con los sectores social y privado</li> <li>Manejo de los instrumentos de política económica y social general</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Población y Desarrollo</li> <li>Dinámica, estructura y distribución de la población</li> </ol> <b>Subprogramas específicos</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Planificación familiar</li> <li>Familia y población</li> <li>Participación de la Mujer</li> <li>Población indígena</li> <li>Educación en población</li> <li>Comunicación en población</li> <li>Desarrollo del conocimiento y la información en materia de población</li> <li>Fortalecimiento de la descentralización de la política demográfica</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Población y desarrollo</li> <li>Dinámica y estructura de la población</li> <li>Educación y comunicación en población</li> <li>Planificación familiar y salud reproductiva</li> <li>Fortalecer la familia</li> <li>Mejorar la condición de la mujer</li> <li>Respeto y atención a las condiciones sociodemográficas de las poblaciones indígenas</li> <li>Descentralización de los programas y acciones de población</li> <li>Distribución territorial de la población y migración interna</li> <li>Población, medio ambiente y desarrollo sustentable</li> <li>Investigación, información y capacitación de recursos humanos</li> </ol>	
<b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>	Cada política tiene objetivos, metas y líneas de acción	En cada programa se identifican vertientes, acciones y las instituciones responsables de ejecución	Cada subprograma relaciona acciones, líneas de acción y acciones concertadas entre las secretarías según atribuciones y competencias	Cada programa/estrategia contiene su objetivo y líneas de acción	Para cada estrategia se tienen líneas de acción y acciones y sus metas
<b>EVALUACIÓN</b>	Lineamientos del sistema de evaluación del Plan Nacional de Planificación Familiar	En cada programa se menciona el seguimiento	Incluye un segmento de evaluación	Incluye un apartado sobre la evaluación	Incluye un apartado de indicadores para la evaluación y seguimiento y procedimientos de rendición de cuentas

[i] CONAPO. Política Demográfica Nacional y Regional. 1978-1982. MÉXICO, 1978.  
 [ii] CONAPO. Programa Nacional de Población 1984-1988. MÉXICO, 1985.  
 [iii] CONAPO. Programa Nacional de Población 1989-1994. MÉXICO, 1991.  
 [iv] CONAPO. Programa Nacional de Población 1995-2000. MÉXICO, 1996.  
 [v] CONAPO. Programa Nacional de Población 2001-2006. MÉXICO, 2001.  
 [vi] CONAPO. Programa Nacional de Población 2008-2012. MÉXICO, 2008.



## Proceso de institucionalización de la temática de población

Como hemos visto, la política demográfica tiene la virtud de adecuar su contenido a los cambios sociales y demográficos. Cada vez parece allegarse y cargarse de mayores compromisos. La observancia escrupulosa de los cambios en los fenómenos demográficos y sus implicaciones en los sectores sociales y económicos potencian su relevancia mediante la diversificación de relaciones entre la población y el desarrollo. No es vano señalar que la institucionalización de la política de población encuentra su fortaleza en su capacidad para desplegar estrategias y acciones de población con áreas del desarrollo, según se lo permita el conocimiento científico, pero encierra ahí mismo sus límites por la falta de mecanismos, capacidades técnicas e indicadores que permitan instrumentar programas en cada campo de acción.

Este apartado tiene el propósito de describir en forma general cómo se implementaron las políticas. Para ello, se aplicará la metodología del análisis institucional que incluye las variables de creación o fortalecimiento de instituciones, los arquetipos organizativos, la adscripción y el nivel jerárquico en el enramado gubernamental, el nivel de designación del titular responsable y los programas que implementa o llevan a cabo. Se asume que el CONAPO es un ente coordinador de las varias instituciones que llevan a cabo la política y que las variables demográficas atraviesan de forma transversal a todas las instituciones o parte de ellas, según sea su mandato y dominio. La Secretaría General es la agencia técnica que apoya al Consejo en su trabajo de coordinar el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos y del programa de población.

Por ello, la institucionalización de la política de población opera junto con otras políticas públicas y, si se da el caso, estimula el desarrollo de nuevas instituciones o programas en esferas afines a la demografía que le den cause a los planteamientos emanados desde la instancia rectora.

## Política de población y la planificación familiar

Este espacio se dedicará a resaltar las formas y vías de institucionalización de la vertiente quizá más relevante de la política de población. A diferencia de otros análisis que describen bien el origen, los agentes involucrados y el proceso de decisión del cambio en el enfoque de la política de población, el objeto ahora se centra en des-

taar las grandes rutas por las que se instaló, fortaleció y consolidó la política de la planificación familiar.

## Bases jurídico-administrativas

En el contexto internacional hubo marcado interés de los organismos internacionales en apoyar acciones para reducir el ritmo de crecimiento de la población, en especial, las recomendaciones de Organización de las Naciones Unidas emanadas de la CIPD de 1974 y de la Conferencia Mundial de la Mujer de 1975, celebrada en México, redondearon el trasfondo de las discusiones internas sobre la necesidad de implementar una política para reducir el crecimiento de la población con programas de planificación familiar y de información y educación. Fuerzas y voluntades se sumaron para propiciar el desencadenamiento de un conjunto de transformaciones legales e institucionales que convergieron para dar cause formal a la política de población. En el transcurso de 35 años, el entorno internacional, en el que destacan las CIPD de 1984, celebrada también en México, y de 1994, en El Cairo, así como la Conferencia Mundial de la Mujer de 1995 en Pekín, aunadas a los avances sistemáticos de los programas y las políticas internas, reforzaron la consolidación de la planificación familiar y la salud reproductiva como estrategias indispensables para alcanzar metas más elevadas del desarrollo nacional.

La institucionalización de la planificación familiar se basa por principio insoslayable en la reforma a la Ley General de Población de 1974. En ella se faculta a la Secretaría de Gobernación, instancia en ese entonces con el mayor poder entre las secretarías y entidades de la Administración Pública Federal, con la capacidad de conciliar las diferencias entre agentes sociales, económicos y religiosos y de ordenar políticas que atraviesan por la competencia de varias instancias del gobierno federal en vistas del bien común.

La ley le asignó a la Secretaría de Gobernación las atribuciones de dictar y ejecutar o promover ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

La cadena de cambios institucionales no se hizo esperar, la ley creó el Consejo Nacional de Población para llevar a cabo la política de población, y la propia Constitución fue reformada para introducir nuevos derechos asociados con la reproducción. El Reglamento de la Ley General de Población de 1974, reformado en 2000, dedica un capítulo al diseño del cuerpo normativo que rige los principios de la prestación de los servicios de planificación familiar y la información y orientación educativa para que las personas puedan ejercer, con información y responsabilidad, el derecho a la libre elección de los medios anticonceptivos que más convengan a sus intereses reproductivos. El Reglamento indica, además, que la anticoncepción será gratuita en el sector público, se evitará la coerción y se atenderán las necesidades de planificación familiar de menores. Las normas oficiales mexicanas de los servicios de planificación familiar, de salud y salud reproductiva, se establecerán de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y en lo conducente, por las leyes generales de Población y de Salud y con los acuerdos adoptados por el Consejo.

En pocos años fue levantado un inmenso edificio institucional que se abocó a la tarea de modificar los patrones demográficos de México. En el vértice se encontraba el Consejo Nacional de Población, institución encargada de coordinar las políticas y programas sectoriales para hacerlos congruentes con los objetivos en materia de planeación demográfica, que en la práctica fue asimilado por la Secretaría de Gobernación. La importancia de los servicios de planificación familiar fue directamente proporcional a la prioridad otorgada al objetivo de abatir rápidamente los altos niveles de fecundidad (Muñoz, 2000).

El Sector Salud asumió la responsabilidad de coordinar los programas operativos de planificación familiar. La inercia de los programas de salud materno-infantil y de planificación familiar del IMSS y la Secretaría de Salud, con sus correspondientes agencias ejecutoras (CONAPO, 1985b), además de la firme voluntad política del Presidente de la República, creó por acuerdo del Secretario de Salud y el Presidente de la República la Coordinación Nacional del Programa de Planificación Familiar en enero de 1977 (Martínez Manautou, 1982; Alarcón, 1982). Esta instancia operó mediante su Coordinación Ejecutiva y tenía la misión de elaborar el *Programa Nacional de Planificación Familiar*, que fue presentado el 28 de octubre de 1977 en la IX sesión plenaria del CONAPO. Este simbólico evento, reunió a las más altas autoridades federales para dar a conocer un proyecto de la nación que fue incluido en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, desde entonces la política demográfica es parte integrante de los ejercicios de planeación nacional.

El proceso de institucionalización de la planificación familiar siguió su imperioso curso. La reforma de 1984 a la Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero, incluyó en la materia de salubridad a la planificación familiar, en los objetivos del Sistema Nacional de Salud contribuir al desarrollo demográfico armónico del país, y en los servicios básicos de salud se añadieron los de planificación familiar.

Como consecuencia directa de los cambios en el marco normativo iniciados los años ochenta, se fortalecieron las instancias conductoras de la organización de los servicios en las dos grandes instituciones de salud. Tanto en la Secretaría de Salud como en el IMSS se integraron los servicios en sendas agencias de nivel jerárquico de dirección general, y se ampliaron los equipos técnicos multidisciplinarios que, en conjunto con el del CONAPO, formaron una gran masa crítica con altas capacidades para dar cuenta de la evolución e impactos del programa de población y de planificación familiar. Estas instancias lograron avanzar en el desarrollo institucional de la planificación familiar al movilizar una cantidad creciente de recursos materiales y humanos, y voluntades e intereses de la sociedad y del gobierno para impulsar la política de población.

Entre ellas se puede destacar el Grupo Interinstitucional de Planificación Familiar, instalado el 28 de marzo de 1989 por acuerdo del Gabinete de Bienestar Social, con la misión de vigilar, dar seguimiento y evaluar los programas de planificación familiar de todas las instituciones participantes. El grupo estuvo integrado por las instituciones del Sector Salud, por la Secretaría General del CONAPO y por representantes de las diversas y plurales organizaciones de la sociedad civil.

Otras normas técnicas aparecieron durante la operación de los programas de planificación familiar. Por mencionar algunas, el 7 de julio de 1986 se publicó la Norma Técnica 22 para la Planificación Familiar en la Atención Primaria de la Salud, actualizada y enriquecida por diversos órganos gubernamentales y la sociedad civil mediante la publicación el 30 de mayo de 1994 de la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar, que detalla los procedimientos a observar en la prestación de los servicios de planificación familiar, incluidas la información y la educación. Esta norma se actualizó el 21 de enero de 2004 para introducir los conceptos de salud reproductiva y de reforzar el consentimiento informado, además de los cambios técnicos en la prescripción de los métodos anticonceptivos, incluidas las normas de aplicación de métodos nuevos como el de emergencia. En el diseño de estas normas el CONAPO a través de la Secretaría General participaron activamente.

Ya que la Ley General de Población estableció la necesidad de influir en la dinámica demográfica a través del sistema educativo, el 12 de julio de 1993, tuvo respuesta al modificarse la Ley General de Educación para incluir en su texto que uno de los fines de la educación es “desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios y adicciones, fomentando el conocimiento de sus causas, riesgos y consecuencias”.

En este caso, la norma legal fue relativamente tardía en relación a los tiempos en que se comenzó con las actividades que regular el crecimiento de la población, y no se tradujo en la creación de organismos especiales que tuvieran el encargo de introducir en el sistema educativo nacional los asuntos relacionados con la política de población y con la planificación familiar. La estrategia fue apropiarse los lineamientos de población e incorporarlos a los proyectos y programas de educación. Uno de los efectos de la dinámica demográfica sobre el sistema educativo fue el acuse de una menor proporción de niños, según los datos del censo de 1980, dato suficiente para revisar las políticas de preparación de docentes normalistas para la educación primaria. Fue más adelante cuando el sector educativo tomó la iniciativa de contribuir a la comprensión de los fenómenos demográficos al modificar los libros de texto e incluir contenidos elementales de la biología de la reproducción, ampliados posteriormente a la sexualidad, la planificación familiar y el poblamiento. Luego de intensos trabajos entre la Secretaría General y la SEP, en 2001 se logró que los libros de texto de Ciencias Naturales de 5.º y 6.º grados de primaria incluyeran contenidos de educación en población. Asimismo, se logró que conceptos sobre educación en población formaran parte de los libros de geografía del segundo grado de secundaria (Aguilar y Benítez, 2000).

## Programas de población y de planificación familiar

La misión del CONAPO ha estado fuertemente inexorablemente vinculada a los sistemas de planeación. Durante 35 años, las actividades de planificación familiar se han sometido a rigurosos y complicados métodos y técnicas de planeación. La sola idea de lograr, desde el primer ejercicio de planeación demográfica, en 1978, hasta el más reciente, una meta de crecimiento demográfico ha desencadenado el diseño de modelos de planeación que

asocian la planificación familiar, mediante la prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos, con la fecundidad y de ésta con la tasa de crecimiento de la población.

Desde el *Programa Nacional de Planificación Familiar* de 1977 se estableció los criterios generales y las metas que se deben cumplir en el horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos. Parece peculiar que, en un ambiente de transformaciones sociales y políticas, la planeación en el tema de planificación familiar no se haya truncado u olvidado, como ha ocurrido en la historia de incontables programas que se extinguen al poco tiempo de iniciar.

La historia de los programas de planificación familiar es ejemplar, nutrida y en constante evaluación. Luego del programa de 1977, que duró hasta 1980, siguió el *Programa Interinstitucional de Planificación Familiar 1983-1988*, ahora como parte del *Programa Nacional de Salud*. En esta etapa de enmiendas programáticas y de reconocimientos normativos, el advenimiento de la Ley de Planeación de 1983 ordenó los sistemas de planeación, y el *Programa Nacional de Planificación Familiar 1885-1988* se integró a la normatividad que le asiste al CONAPO y al Sector Salud. Desde el CONAPO continuó la planeación demográfica y elaboró el *Programa Nacional de Planificación Familiar 1990-1994*.

En 1995, la programación específica en el campo de población y de planificación familiar sufrió su primer infortunio, al dejar de elaborar el programa nacional de planificación familiar y el tema queda subsumido como una estrategia de los programas de población y de salud. Este acontecimiento se repitió en los siguientes lustros (2000-2005 y 2008-2012), lo cual da cuenta de la relevancia programática y política que se otorga al tema. Antaño, el mismo titular del Ejecutivo Federal ponía en marcha el programa o atestiguaba su evaluación.<sup>8</sup> Ahora, el programa desaparece como tal y pasa a la categoría de estrategia o lineamiento de la política de población y de salud, no obstante que la Ley General de Salud, en su artículo 70, prevé que el CONAPO formulará el programa nacional. Esta nueva circunstancia programática está de acuerdo con el cumplimiento de metas demográficas y con

<sup>8</sup> La última reunión republicana de población que congregó a todos los miembros del CONAPO y los gobernadores de las entidades federativas, y al mismo Presidente de la República cuando se pidieron cuentas a los consejeros y a los gobiernos estatales sobre el cumplimiento de compromisos fue en la entrega del Premio Nacional de Demografía de 1989, en los Pinos, el 5 de noviembre de 1990. Hubo otras reuniones donde también se dieron cita las más altas autoridades del pleno del CONAPO con la presencia de gobernadores, como la presentación de los programas nacionales de población de 1995-2000 y de 2001-2006. Sin embargo, en la presentación del programa de 2008-2012, destaca la ausencia del titular del Ejecutivo Federal y por su puesto de los gobernadores de las entidades federativas.

la sistemática desaparición de organismos que se encargan de conducir la operación de esta temática.

El proceso de institucionalización de la planificación familiar había alcanzado nivel de excelencia, notable madurez y capacidad para innovar y adecuarse a los tiempos. Esto puede ser ilustrado por el programa del IMSS, que encontraba en su espíritu de renovación periódica la puesta en marcha de estrategias operativas como la del IMSS-*Oportunidades*, que logró penetrar la planificación familiar en poblaciones rurales e indígenas y de extrema pobreza. En un plano más general, la continua actualización de los programas llevó en poco tiempo a adoptar concepciones novedosas acordes con los planteamientos de las CIPD de 1994 y de Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, como fue la incorporación de los servicios de salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos a los programas de planificación familiar. No obstante, el modelo da sensibles muestras de agotamiento y se aprecia, especialmente a partir de 2000, un cambio en las prioridades nacionales y en las formas organizativas de continuar con la planificación familiar. Varios son las señales de tales cambios:

- a) Sin mediar reformas en las leyes y normas de desempeño institucional, en la Secretaría de Salud, entidad coordinadora nacional de los servicios de salud, la planificación familiar cambia de nivel en la jerarquía del aparato gubernamental al pasar de una organización específica, como la Dirección General de Planificación Familiar y luego de Salud Reproductiva, a ser parte de otra que combina asuntos de equidad de género con la salud reproductiva, como es el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, y bajo queda ubicada la unidad de planificación familiar.
- b) En el IMSS, que albergó al *Programa Nacional de Planificación Familiar* y provee los servicios de más alta calidad a población, sin importar condición de derechohabencia, y que ha logrando cubrir la mayoría de las necesidades de anticonceptivos de la población urbana y rural, termina en 2006-2007 con los organismos de gerencia, como fue la Jefatura de Planificación Familiar y Salud Reproductiva, y las funciones pasan a formar parte de los programas generales de salud.
- c) Los datos muestran un debilitamiento en los índices que dan seguimiento a la cobertura y calidad del programa y se muestra una incapacidad para atender a la población joven y en pobreza extrema.

Cómo interpretar este cambio. Varias son las posibles explicaciones: a) los niveles de fecundidad han logrado bajar casi al nivel del reemplazo por lo que las percepciones de mayor impulso a estos programas son menos relevantes y políticamente rentables sólo para algunos grupos

poblaionales, b) la política de población relacionada con la planificación familiar ocupa una prioridad de menor relevancia para los gobiernos actuales debido a la alta proporción de parejas usando anticonceptivos, c) existen o se han creado otras instituciones que puede ocuparse de este tópico, y d) en la agenda demográfica se revelan otras prioridades que requieren atención y, ante los escasos recursos, se opta por trasladar funciones, capacidades e infraestructura a otras áreas, tales como el envejecimiento y la movilidad territorial de la población.

## Política de población y el desarrollo de la mujer

En este apartado buscamos identificar la trayectoria general de institucionalización de los asuntos demográficos relacionados con la problemática de las mujeres. Para ello, se recogen los testimonios de los actores relevantes y se describen sus vías de formalización legal-administrativa, los programas y su temática a partir de la reforma a la ley y la política de población de 1974 (Rivera Marín, 2005; Moya Palencia, 2005).

La incesante búsqueda por la igualdad de hombres y mujeres, el acceso a las mismas oportunidades y el combate a la discriminación de la mujer ha sido larga e intensa. El camino ha sido sinuoso y la lucha constante por la igualdad de género trasciende las fronteras. La Organización de las Naciones Unidas ha sido un espacio que ha promovido y facilitado que las sociedades y los gobiernos reconozcan y atiendan las desigualdades y discriminación en contra de las mujeres.<sup>9</sup> En México, la presión ejercida por connotadas líderes de los movimientos reivindicadores del papel de la mujer en el desarrollo, y de hombres comprometidos con esa lucha, ha logrado una mayor conciencia social, ha fortalecido las instituciones y ha emprendido programas en pos de la igualdad de género.

## Bases jurídico-organizativas

La Ley de Población de 1974 entregó al Consejo Nacional de Población la tarea de promover la integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural.

<sup>9</sup> Para vigilar y apoyar a los países en las Naciones Unidas se creó el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en 1976. UNIFEM brinda asistencia técnica y financiera a programas y estrategias innovadoras que promuevan el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género.



Este organismo albergó, desde entonces y hasta 1992, la acción del gobierno federal en favor de los derechos de las mujeres.

La voluntad del gobierno mexicano para atender la situación socioeconómica, política y cultural de la mujer, estuvo influida por los movimientos de reivindicación femenina y por las recomendaciones emanadas de las Naciones Unidas mediante las conferencias mundiales de la mujer de 1975, 1985 y 1995. La experiencia y recomendaciones de estos eventos han permitido orientar mejor las acciones para fines de la integración de la mujer al desarrollo económico y social.

Las múltiples expresiones a favor de la mujer encontraron cause institucional en la renovada Ley General de Población de 1974 que establece en su artículo 3.º que “la Secretaría Gobernación dictará y ejecutará, o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural”. Más tarde, en 1975, la política de población se robusteció con la modificación del Artículo Cuarto Constitucional, que estableció la igualdad jurídica del hombre y la mujer, la protección y desarrollo de la familia y el derecho a la libre reproducción. Asimismo, el Reglamento de la Ley General de Población de 1976 asigna al CONAPO la responsabilidad de la planeación demográfica, y dentro ella se establece que los programas de población procuren reevaluar el papel de la mujer y del varón en el seno familiar y evitar toda forma de abuso y discriminación individual y colectiva hacia la mujer, y se extiende a establecer las medidas para impulsar la igualdad social y económica entre la mujer y el varón.

Esta reglamentación, aunada al derecho para que hombres y mujeres pudieran acceder con libertad e información a servicios de planificación familiar, fue la pinza que logró conciliar en documentos normativos las legítimas demandas de las mujeres por una mayor equidad en las relaciones de pareja y una mayor igualdad en la participación en la vida social, laboral y política con las aspiraciones de la sociedad por reducir el vertiginoso crecimiento de la población. Desde entonces, la práctica de la planificación familiar ha sido un instrumento poderoso al alcance de las mujeres que ha favorecido el ejercicio de otros derechos ciudadanos.

Las asociaciones entre planificación familiar y el crecimiento demográfico facilitaron la implementación de programas dirigidos a la población, pero especialmente permitió descubrir las ventajas para el desarrollo de la mujer. De este modo se dio una simbiosis entre la planificación familiar y el desarrollo de la mujer para lograr la reducción del crecimiento demográfico. Entre ellos se hizo sinergia, es así que la planificación familiar benefició

al desarrollo de la mujer y los programas de integración de la mujer al desarrollo también repercutieron en la planificación familiar. Uno necesitaba del otro. Sin embargo, en el terreno de la institucionalización, las leyes y normas, así como los organismos y sus atribuciones, se crearon primero para atender la prioridad nacional del crecimiento de la población, por lo que el CONAPO alojó en su seno el tema de la mujer y ahí se gestaron años después las instancias dedicadas exclusivamente a esta política pública.

La CIPD de 1994 y la Conferencia Mundial de la Mujer de 1995 consolidaron el marco legal general para la institucionalización de la política de población y su relación con el desarrollo de la mujer. Los resolutivos de estas conferencias establecen la separación de la sexualidad de la reproducción, la planificación familiar desligada de objetivos demográficos, la planificación familiar concebida como parte integral de la salud reproductiva y se acuerda de forma universal que hombres y mujeres deben tener equidad e igualdad en las oportunidades de desarrollo en todos los ámbitos de la vida social, cultura y política.

De ahí entonces que la reforma al Reglamento de la Ley General de Población de 2000 asigna las atribuciones antes concedidas al CONAPO a la Comisión Nacional de la Mujer organismo creado como parte de la Secretaría de Gobernación. Además, los textos del reglamento que se refieren al CONAPO se adecuaron para incluir el enfoque de la perspectiva de equidad de género, como lo hicieron varios otros ordenamientos jurídicos. No obstante, en vista de la incipiente base institucional de los organismos de la mujer, quedó estipulado en ese ordenamiento que los programas de población procurarán atender acciones de la agenda propia del ahora Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), así como la información y educación a favor de la igualdad de género y programas de protección social de la mujer. Naturalmente, al paso del tiempo, los ajustes normativos en este rubro, pueden ser fuente de traslapes de competencias.

La institucionalización de los asuntos de población relacionados con la mujer trajo consigo también cambios organizativos. En principio, en los setenta, los asuntos de las mujeres tuvieron cabida en la Secretaría General de CONAPO y para 1981 se formalizó la creación de la instancia denominada Coordinación de la Mujer, cuyo propósito fue desarrollar el *Primer Plan de Acción de México para la Integración de la Mujer al Desarrollo* (PRONAM) y la participación en foros y conferencias. En 1985 fue adquiriendo presencia en la agenda pública el programa de la mujer y se creó la Comisión Nacional de la Mujer, formalizada en 1988 con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, cuando adquirió el estatus de un órgano administrativo desconcentrado de esta secretaría.



Como resultado de este proceso, la instancia de la mujer se desprende del CONAPO y de la Secretaría General para iniciar su institucionalización de forma independiente. Es así que La Comisión Nacional de la Mujer, luego de que en 1993 el emergente Comité Nacional Coordinador para la Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, dio paso a la creación, por ley, del INMUJERES en 2001 como un organismo descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica. El que su titular sea designado por el Presidente de la República, aunado a la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el 2 de agosto de 2006, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el 1 de febrero de 2007, refleja el compromiso del gobierno de México para crear o fortalecer los mecanismos institucionales para la promoción de la mujer y la igualdad de oportunidades, dotándolos de recursos adecuados de toda índole, personalidad jurídica y autonomía presupuestal, así como respaldo político al más alto nivel para que, entre otros, impulsen y vigilen la aplicación de políticas de género.

En muy poco tiempo, el INMUJERES ha adquirido altos niveles de institucionalización y ha estructurado un organismo moderno con funciones y atribuciones transversales para la mayor parte de la Administración Pública y de forma intersectorial e intergubernamental, incluso sin la participación directa del CONAPO. Aún más, la reforma a la Ley General de Población de 2009 otorga categoría de consejero al titular del INMUJERES en el seno del CONAPO.

## Programas de población y de la mujer

La actividad programática ha contribuido al proceso de institucionalización de la política de población y su relación con el desarrollo de la mujer. Desde el CONAPO y su Secretaría General se elaboraron los planes y programas de población durante 23 años, y todos ellos incluyeron la integración de la mujer al desarrollo como parte intrínseca de la política de población. La Secretaría General del CONAPO organizó y formuló los planes y programas de población con incidencia en el campo de la mujer desde 1978 a 2001. A partir de 2001, el CONAPO dejó esa responsabilidad y en su lugar incorporó la perspectiva de género y otras dimensiones más a la política de población.

Los organismos de la mujer tuvieron el encargo de preparar y elaborar los programas dirigidos a la mujer pero es claro que la Secretaría General del CONAPO contribuyó determinantemente a la concepción y diseño de algunos programas. Por ejemplo, el PRONAM de 1981 fue prepa-

rado con el apoyo del *expertise* técnico de la Secretaría General del CONAPO, así como su implementación en las entidades federativas. Como parte de los compromisos adquiridos en la Cumbre de Pekín de 1995, se formuló el primer *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000*. Alianza para la Igualdad (PRONAM), en el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con la participación de un amplio grupo de organizaciones del Gobierno Federal y de la sociedad civil. Este programa trazó los primeros lineamientos de la actual política de género e identificó y estableció las prioridades y líneas de acción.

Durante 2001, el Instituto Nacional de las Mujeres elaboró el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006* (Proequidad), con base en la Ley del INMUJERES y el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012* (Proigualdad) para promover la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas. La creación de nuevas instituciones, como el INMUJERES, tuvo su germinación en la política de población y en su organismo promotor, el CONAPO, pero una vez consolidado y cumplido el cometido en el terreno de población la participación del CONAPO en este campo de acción le queda privilegiar la función de elaborar insumos demográficos para las políticas públicas sobre el género.

## Población y marginación

La utilidad pública de la Secretaría General y del CONAPO radica en gran parte en la generación de insumos para la planeación y para la el diseño de políticas que atiendan las demandas o necesidades de la población, lo cual contribuye decididamente al fortalecimiento institucional de otras instancias federales y estatales. Para ilustrar esta dimensión tomaremos el caso del indicador de marginación, pero lo mismo podría decirse de las proyecciones de población o de otros insumos.

El índice de marginación es una metodología desarrollada por la Secretaría General del CONAPO y ha sido un valioso insumo para las tareas de planeación federal, estatal y municipal. Mediante el índice se valora y compara la situación socioeconómica de los estados, municipios y localidades, se detectan microrregiones de atención urgente, permite establecer prioridades y asignar recursos en los programas y focalizar acciones de combate a la pobreza en las áreas que enfrentan condiciones extremas de marginación.

El índice se publicó en 1993 con datos de 1990 y ha continuado su actualización a 2005, según se realizan los censos o conteos de población y vivienda. Lo relevante

de este insumo demográfico es que ha contribuido a la creación del *Programa Oportunidades*, uno de los más importantes de la política de desarrollo social.

## Población y marginación bases legales-administrativas

La competencia del CONAPO en pobreza y marginación se deriva de la Ley General de Población de 1974 en cuyo artículo 3.º fracción IV señala que la Secretaría de Gobernación dictará, ejecutará las medidas necesarias para promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional. El Reglamento de la ley de 2000, va más allá otorga atribuciones para que el CONAPO pueda establecer previsiones, consideraciones y criterios demográficos para que sean incluidos en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (art. 35, fracc. II) y autoriza a que los programas de población establezcan estrategias adecuadas a las características culturales, sociales, económicas y demográficas de los grupos indígenas vulnerables y de la población marginada, con el fin de impulsar sus condiciones de bienestar (art. 25).

Tuvieron que pasar más de dos décadas para que el más alto nivel de la política social reconociera a la pobreza y marginación como uno de los problemas más críticos en términos de la justicia distributiva. Demógrafos y científicos sociales alertaron de las consecuencias de continuar con el modelo de desarrollo del país, que ha engendrado una abrumadora y creciente proporción de población que vive en la pobreza extrema y la marginación social.<sup>10</sup>

La acumulación de evidencias sobre el incremento de la pobreza y la marginación llevó al establecimiento de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, según el decreto del 8 de agosto de 1997, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, transformada el 6 de marzo de 2002 en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y fortalecida con autonomía técnica y cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República. Más aún, la Ley de Desarrollo Social, del 20 de enero de 2004, creó El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la instancia que establece los lineamientos y criterios para la definición y medición de

la pobreza. El CONEVAL es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión y su Secretario Ejecutivo es designado por el Presidente.

La información anterior se trae a colación debido a que la Secretaría General del CONAPO pudo haber sido la institución natural para asumir la responsabilidad de la evaluación de la política social, o participar en ella, dada su elevada capacidad técnica y su valorada competencia en la identificación y medición de la marginación y la pobreza, sin embargo, su ausencia en algún ordenamiento de ley y su adscripción a la Secretaría de Gobernación probablemente influyeron para evitar que se reformulara la normatividad de esta instancia y se asumieran nuevas funciones (Boltvinik, 2005).<sup>11</sup> De nuevo, el modelo de institucionalización en población sigue la pauta de ser germen coadyuvante para la creación y florecimiento de otras instituciones, en lugar de fortalecer el interior de la propia institución con la asunción de nuevas atribuciones y responsabilidades.

## Programas de población y pobreza

México ha creado y puesto en marcha programas y acciones para combatir la pobreza pero, a partir de los trabajos de diagnóstico y evaluación de desempeño de esos programas y la situación social y de marginación prevaliente, se formó el *Programa de Alimentación, Salud y Educación* (PASE), que más tarde, en 1997, se denominó *Progresá* y en 2002 *Oportunidades*. Este programa se ha elevado al más alto rango de la planeación al ser incluido en los planes nacionales de desarrollo de 2000-2006 y de 2007-2012.

Los aportes de la Secretaría General del CONAPO, al formar parte del grupo técnico del programa *Progresá* a partir de 1997, radican en haber presentado la información precisa para identificar dónde se encontraban los sujetos potencialmente beneficiarios y a quiénes transferir los recursos del programa. La identificación de los municipios de alta y muy alta marginación y sus concomitantes localidades fue el marco de referencia para luego establecer la metodología y los algoritmos de selección de

<sup>10</sup> Así lo señaló Raúl Benítez Zenteno en su discurso al recibir el Premio Nacional de Demografía 1989, el 5 de noviembre ante el pleno del CONAPO y el Presidente de la República (El Sol de México, 6 de noviembre de 1990).

<sup>11</sup> Julio Boltvinik en la entrega al periódico *La Jornada* el 14 de octubre de 2005 menciona en la Propuesta de Reglamento de la Ley de Desarrollo Social a la Secretaría General del CONAPO como instancia que participaría en la definición de indicadores para medir la pobreza pero en la versión publicada del reglamento no apareció esa referencia.

los beneficiarios del programa. Además, la norma de que sean las mujeres las receptoras directas de los beneficios condicionados a la vigilancia y control de salud y alimentación se debió a las aportaciones diagnósticas y políticas del la Secretaría General del CONAPO.

El insumo de marginación tuvo impactos redoblados en la política social. En 1999, se estableció que los subsidios y transferencias deberían sujetarse a criterios de selectividad y transparencia, entre otros, mediante reglas de operación (art. 68 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación). Al respecto, en la elaboración de las 64 reglas de operación correspondientes a programas federales del ejercicio fiscal 2000, en 45 de ellas se tomó en consideración directa, y en 32 de forma expresa, el índice de marginación del CONAPO para ubicar las áreas geográficas, seleccionar población y asignar los recursos fiscales. Entre esas reglas se encuentran los ramos 20 y 22, la *Alianza para el Campo*, el *Programa de Empleo Temporal* y el de *Regiones de Atención Prioritaria*, entre otros (CONAPO, 2000:46-48).

En términos de la política de población, la ingerencia de la SG del CONAPO en los asuntos de marginación y pobreza se tradujo en lineamientos de política plasmados en el *Programa Nacional de Población 1995-2000*, los cuales han persistido durante casi tres lustros. Al conceptualizar la circularidad entre pobreza y rezago demográfico, se finca la idea de que la política de reducción de la fecundidad en estratos de población marginada y pobre contribuye a liberar fuerzas y a generar nuevas oportunidades de desarrollo social, familiar y personal, a la vez que la mejoría en la población en condición de pobreza podría ampliar capacidades para que mujeres y hombres tomen decisiones más libres e informadas sobre el tamaño de su descendencia de acuerdo con su proyecto de vida. Esta dimensión de la política de población gestó un nuevo aliento y fue pieza clave para robustecer la continuidad de las instituciones y organismos de población, así como a sus instancias ejecutoras.

## Cambios en la estructura por edad y las respuestas institucionales para su atención

En el transcurrir la política de reducción del crecimiento de la población se va transformando la estructura por edades. Como resultado del descenso de la mortalidad y de la fecundidad, la composición por edades de la población mexicana ha sufrido grandes mutaciones de gran envergadura. Como consecuencia del descenso de la

fecundidad, el número de mexicanos en edades tempranas ha comenzado a decrecer en números absolutos, en tanto que la población en edades activas, que corresponde a las generaciones de la época de elevada fecundidad, hoy en día tiene su mayor volumen y el grupo de personas en edades avanzadas registra un dinamismo notablemente mayor que en el pasado.

Esas transformaciones de la estructura etaria acarrearán importantes consecuencias en la formación de un amplio espectro de demandas sociales que giran en torno a la segmentación por edades de la población, cuya satisfacción oportuna implica profundas modificaciones a las instituciones económicas, sociales y políticas del país, y reclaman modificaciones significativas en la naturaleza de las políticas públicas.

El cambio demográfico se acelerará y profundizará durante las primeras cinco décadas del siglo XXI, por lo que reclama una mayor integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social, con una visión de largo plazo, que permita aprovechar las oportunidades que brinda este fenómeno, así como preparar las respuestas institucionales necesarias para encarar los desafíos demográficos presentes y futuros.

A fin de poder describir el proceso de institucionalización de los cambios en la estructura por edad de la población, revisaremos las formas y vías a través de las cuales los tres grandes grupos de población han sido atendidos de forma institucional.

## Los jóvenes y las instituciones

Los jóvenes formaban parte de la agenda demográfica formal, un tanto dilatada para su tiempo. La Secretaría General del CONAPO inició sus diagnósticos y programas ya entrada la década de los noventa, y el tema ha permanecido en la agenda de la planeación demográfica hasta la actualidad.

Las proyecciones de población del CONAPO elaboradas en los años ochenta revelaban que los jóvenes venían acrecentando su tamaño desde 1970, cuando eran ocho millones, y para la mitad de la década de los setenta se registraría su máximo crecimiento, lo que llevaría a estimar 20 millones en 2005. Las nuevas proyecciones muestran que el impulso demográfico de los jóvenes se empieza a frenar. Los diagnósticos que llaman la atención de los jóvenes como grupo de alto impacto demográfico, social y político aparecieron alrededor de 1995, cuando su monto ya era el más elevado en la historia demográfica (Camarena, 1998), tales diagnósticos se ampliaron considerablemente y son parte fundamental de la acción programática a partir de 2001.

Los adolescentes y jóvenes experimentan varias transiciones que requieren de atención y apoyo social, familiar y del gobierno para llegar a la vida adulta con mayores capacidades y fortalezas. Por su parte, los movimientos sociales de los jóvenes de la década de los sesenta, especialmente urbanos, influyeron para que los gobiernos diseñaran acciones para atender a este segmento de la población y lo colocaran como una prioridad en la agenda de las políticas públicas.

## Bases jurídico-administrativas

La respuesta institucional fue muy desigual. La institución que leyó mejor las tendencias demográficas de los jóvenes fue el sistema educativo, ya que pronto se dio a la tarea de abrir cuantiosos espacios de educación media y media superior, públicos y privados. Los resultados muestran claramente lo enorme de esos esfuerzos, pero también lo insuficientes que resultaron ante las presiones de la dinámica demográfica para atender a la demografía de los jóvenes.

El 6 de enero de 1999 se creó por ley el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), organismo que norma y apoya a las diversas instituciones que inciden o atienden a la población juvenil (12 a 29 años), y que dio a los jóvenes mayor relevancia en las políticas públicas. La genealogía del IMJ se remonta hasta la Oficina de Acción Juvenil, creada en 1942, aunque sus antecedentes más cercanos son el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) de 1977 y la instancia denominada Causa Joven (IMJ, 2000).

La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud le asigna la responsabilidad de definir e instrumentar la política nacional de juventud con el fin de incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país. La temática cruza transversalmente las políticas e instituciones que tengan algún vínculo con los jóvenes, incluido el desarrollo social, la educación, la salud —incluida la salud reproductiva—, el empleo, los temas de mujer y género, de derechos y cultura indígenas y otros más.

Las atribuciones del Instituto reflejan una gran similitud con otras que atienden grupos poblacionales de relevancia demográfica. Sus funciones principales son netamente de carácter coordinador, promotor y de gestoría de acciones y programas que velan por los intereses de los jóvenes, además de ser un canal, instancia o espacio para la participación de los jóvenes en programas que les conciernen. El instituto (instancia descentralizada con patrimonio y personalidad jurídica propios) tiene por ley una Dirección General, cuyo director es nombrado por el titular del Ejecutivo Federal, con estructuras orgánico-

funcionales y está adscrito en la Secretaría de Educación Pública.

A diferencia de otros institutos, como el INMUJERES o el propio CONAPO, que nacieron para atender necesidades que respondan a luchas de organizaciones sociales o un problema específico del desarrollo del país, este organismo se formó para atender todo un abanico de demandas de un grupo de la población con un volumen demográfico sin precedentes. También, el entorno internacional se vio influido por las iniciativas de la Conferencia Mundial de Ministros de Asuntos de la Juventud en 1998.

En adición a este instituto se han creado otras dependencias, como el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CENSIA), encargado de los programas de vacunación, que ha sufrido varios cambios en poco tiempo y ampliado las atribuciones de la coordinación de los servicios de salud dirigidos a los niños y adolescentes.

## Programas de población y de los jóvenes

El IMJ elaboró y puso en marcha el *Programa Nacional de Juventud 2002-2006*, que propone tres objetivos rectores. En uno de ellos se puede identificar complementariedades e incluso similitudes asombrosas con la agenda programática de población del mismo periodo, en rubros tales como salud, educación y trabajo. En el programa del IMJ de la administración 2008-2012 se aprecia continuidad temática, lo cual muestra la fortaleza conceptual y estratégica con que la Secretaría General del CONAPO contribuyó a institucionalizar el tema de los jóvenes en el IMJ (CONAPO, 2001). En cambio, en el programa de población respectivo desaparece la temática de los jóvenes al nivel de objetivo y estrategia, aun cuando el diagnóstico es bastante integral, para subsumirlo entre otros lineamientos. De todas formas se detecta una gran coherencia entre las políticas de salud sexual y reproductiva de ambas instancias, lo cual fortalece las acciones a la vez que nubla las divisiones en las competencias.

## La población en edad laboral y la respuesta institucional

Al iniciar la política de población de 1974, dado el previsible cambio en la estructura por edad propiciado por el descenso esperado de la fecundidad, se tenía el cono-



cimiento de que se iría concentrando un gran volumen de fuerza de trabajo, inédito en la historia demográfica. Varios fueron los demógrafos e investigadores nacionales e internacionales que alertaron de la necesidad de incorporar la agenda laboral en las políticas de población, resaltando sus potenciales ventajas en el corto y largo plazos. Estos desarrollos conceptuales se han renovado y actualizado y han dado pie a intervenciones innovadoras en población (Solís, 1967; Urquidi, 1974; Coale y Hoover, 1958; Hernández Laos, 2004).

Las instituciones del gabinete económico y laboral se encargaron de este tema, como parte de sus atribuciones. La preocupación por este tema se renovó desde la última década del siglo pasado y, por primera vez, fue contemplado este grupo de población en el *Programa Nacional de Población 2001-2006* y continúa enriquecido en el programa de 2008-2012. Ahí se estableció el objetivo de anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población, y como estrategia aprovechar las oportunidades del bono o dividendo demográfico. Era menester incorporar de manera explícita el tema del empleo en la política de población, y elevar al nivel de objetivos y estrategias las implicaciones económicas y sociales muy favorables de los cambios graduales en la estructura por edad. La condición de explotación de los dividendos demográficos se ha pospuesto hasta ahora, y se aprecia difícil su aprovechamiento en el futuro, a menos que cambien radicalmente las tendencias en la generación de los empleos formales con seguridad y protección social para cuando llegue la etapa del retiro.

En el terreno de la institucionalización, este lineamiento de política ha mostrado que, al menos para 2000-2006, el diagnóstico laboral es compartido por las instituciones que están vinculadas con el tema y forman parte del CONAPO, pero ha faltado que la formulación sea efectivamente implementada en las instancias ejecutoras (Alba et al., 2006). A diferencia de otras temáticas de población de alto impacto social, en ésta no se crearon estructuras burocráticas que atendieran el problema. No es que haya faltado voluntad para emprender políticas acompañantes de aprovechamiento del bono demográfico, más bien faltan mecanismos e instrumentos de política eficientes para hacer efectiva la contribución al desarrollo de esta dimensión demográfica. Es posible que una instancia coordinadora dentro del CONAPO u otra fuera —como ha ocurrido con otros grupos de población— podría haber favorecido esta política. Varios países han logrado aprovechar con creces sus dividendos demográficos (Bloom y Williamson, 1998).

## El envejecimiento poblacional y la respuesta institucional

El cambio en la estructura por edad acelerará el proceso de envejecimiento, cuya expresión será el considerable crecimiento del número y proporción de personas de edad avanzada. Se estima que la población en edades avanzadas pasará de representar uno de cada 14 mexicanos en 2005 a uno de cada cuatro en 2050.

El tema ya venía siendo expuesto en diversos foros, análisis y reportes de los programas de población, varios de ellos auspiciados o promovidos por la Secretaría General del CONAPO, lo que ha contribuido a elevar con éxito la atención pública del envejecimiento poblacional (Tuirán, 1999). En poco tiempo el tema ha logrado una amplia aceptación pública, congregado voluntades de los diversos grupos sociales y políticos y generado una mayor conciencia sobre las consecuencias sociales y económicas del proceso de envejecimiento.

## Bases jurídico-administrativas

Como se ha destacado, la estructura demográfica se revela como una dimensión que demanda espacios propios en las políticas públicas. La relevancia de esta categoría demográfica adquiere un mayor sentido para el desarrollo del país al proponer las políticas públicas orientadas a preparar las instituciones, destinar recursos e inversiones que permitan cursar un envejecimiento digno y seguro.

Desde 1979, con la creación del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), el Estado se dedicó a proteger y atender a las personas de 60 años y más. Esencialmente, su actividad se enfocó al aspecto médico-asistencial, sin embargo, en atención a las crecientes necesidades, el 17 de enero de 2002, por decreto presidencial se denominó Instituto Nacional del Adulto en Plenitud (INAPLEN) y pasó a formar parte del sector que encabeza la Secretaría de Desarrollo Social. El 25 de junio de 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, creándose por ella el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). Con esta ley, el instituto se confirma como el órgano descentralizado y adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, y objetivos.

El INAPAM cuenta con un Consejo Directivo y el Director General es nombrado por el Presidente de la



República. El instituto es rector de las políticas públicas de promoción, coordinación y coadyuvancia de los servicios hacia las personas de 60 años de edad y más, así como el encargado de diseñar y elaborar programas de apoyo a este grupo de la población. Específicamente se señala en la ley la atribución de: analizar, organizar, actualizar, evaluar y difundir la información sobre las personas adultas mayores, relativa a los diagnósticos, programas, instrumentos, mecanismos y presupuestos, que estarán para su consulta y que se coordinarán con el INEGI y CONAPO.

## Programas de población y de los adultos mayores

La actividad programática inició formalmente con el *Programa Nacional de Población 1995-2000* con líneas de acción compartidas en la estrategia o subprograma de la dinámica y estructura de la población. El *Programa Nacional de Población 2001-2006* desarrolló el concepto de envejecimiento como un proceso que no se reduce a la etapa de adulto mayor, sino que durante el ciclo de vida se envejece con oportunidades, capacidades y desigualdades que se van acumulando y se reflejan en los niveles de vida al momento del retiro laboral y en la senectud. En el *Programa Nacional de Población 2008-2012* no aparece el apartado de envejecimiento como tal, sino que está integrado en el objetivo de preparar a las instituciones para aprovechar oportunidades y retos del cambio en la estructura por edad, lo que da lugar a la estrategia de aprovechar los dividendos para encarar el envejecimiento.

Las acciones del INAPAM se realizan a través del *Programa de Desarrollo Social 2001-2006*, enmarcadas en los objetivos de generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables. De ahí se desprende toda una visión estratégica para atender los problemas sociales, económicos y culturales para los adultos mayores. Se suma a ello el *Acuerdo Nacional para el Campo* del gobierno federal con las organizaciones campesinas para apoyar con transferencias monetarias a los adultos de 60 años y más en situación de pobreza alimentaria y que viven en localidades de alta y muy alta marginación (CONAPO, 2004:204), entre otras acciones. Para el programa de 2007-2012 se mantiene el espíritu de los objetivos anteriores, con adecuaciones relevantes, como focalizar las transferencias a la población de —ahora— 70 años y más que habita en comunidades rurales de alta marginación o en extrema pobreza.

Resulta flagrante el traslape e incluso yuxtaposición de la estructura programática y las líneas estratégicas entre los programas de población y los de desarrollo social a través de INAPAM. Para deslindar cabalmente las responsabilidades se recurre al origen de la creación de cada institución y, a todas luces, se observa que la normatividad de la ley del INAPAM impera sobre lo poblacional sobre la atención al tema de adultos mayores. Se podría abundar sobre las imbricaciones del mandato poblacional con la política social, pero la posición que emana de las leyes que dan lugar a las instituciones, organismos y programas de orden social es tan amplia que minimiza la de origen poblacional. Es posible que este análisis haya pesado en el diseño del programa de población reciente y explique la retirada de lo relativo a los adultos mayores en la agenda programática, como ocurrió también con los jóvenes.

Una vez más, el CONAPO y su Secretaría General han ofrecido a la administración pública la información y la concepción del significado para el desarrollo y bienestar de la población respecto a la necesidad de atender con antelación las numerosas implicaciones del envejecimiento, y en lugar de atraer para su campo nuevas normativas y atribuciones, cuando menos al nivel de la coordinación y evaluación de programas, el modelo de institucionalización se inclina por contribuir a la formación y fortalecimiento de otras instituciones.

El proceso que ha institucionalizado el cambio en la estructura por edad abre incógnitas y desafíos para la temática poblacional. Las instituciones como la responsable de atender los temas de la juventud tienen el reto de trascender cuando haya pasado el *momentum* demográfico y la ola generacional de los hoy jóvenes pase a integrar el siguiente grupo de edad, con las mismas u otras demandas y necesidades, y así sucesivamente. Esta transición permite reflexionar sobre las ventajas y desventajas de diseñar políticas públicas para un grupo poblacional en un momento o periodo de tiempo, y abre el debate para una nueva dimensión a la política de población, abocada al diseño y elaboración de políticas rectoras que consideren como eje la coordinación de las políticas generacionales dentro de una visión del ciclo de vida o intergeneracional, no hacerlo así propiciaría caer en ciertas lagunas de ineficiencia, duplicidad y no pocas contradicciones.

Un ejemplo de políticas intergeneracionales son los sistemas de pensiones, que se basan en la estrategia contributiva a un fondo durante el ciclo de vida productiva, que sea suficiente y capaz de cubrir los costos de vida en las etapas dependientes. El enfoque de transferencias intergeneracionales también puede ser aplicado a otras poblaciones no contributivas y es necesario prever con antelación las necesidades de gastos como salud y alimen-

tación y, en general, de protección social para cuando la población pase a la edad de retiro y se convierta en económicamente dependiente. El aprovechamiento de los dividendos demográficos resulta crucial para responder a varios de los problemas del envejecimiento. De no ser así, el México del mañana podría ser más viejo, más pobre y más desigual.

## La migración internacional y las instituciones gubernamentales

La migración entre México y los Estados Unidos es un fenómeno complejo, con una prolongada tradición histórica y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Después de varios trabajos de especialistas de la Secretaría General del CONAPO y académicos de ambos países, se reconoció que la magnitud de la migración de mexicanos a los Estados Unidos se ha incrementado notoriamente en los últimos años y ha cambiado la intensidad, magnitud, dirección y sus perfiles sociales, económicos y geográficos (Tuirán, 2000b y 2000c; Zúñiga *et al.*, 2006). La demografía mostró el súbito cambio de los emigrantes de casi 800 mil en 1970 a once millones en 2005, es decir se multiplicó casi 14 veces. La información del CONAPO contribuyó a cuantificar el fenómeno y ponderar políticas y programas del proceso migratorio y de los migrantes.

## Bases jurídico-administrativas

La presencia de CONAPO en el tema de la migración internacional tiene fundamento legal implícito en la Ley General de Población de 1974, debido a que la migración internacional cambia el volumen y la dinámica demográfica de la población del país, así como su distribución en el territorio. Sin embargo, la ley y su reglamento (en áreas concernientes al CONAPO y la Secretaría General) son omisos respecto a la migración internacional. Ello podría explicarse porque en ese entonces se desconocía el fenómeno con precisión y no parecía que fuese a alterar los patrones demográficos. La emigración internacional ha crecido y al parecer permanecerá por largo tiempo, por lo que ha sido necesario —como lo ha sido para otros grupos poblacionales— actualizar las leyes e instituciones correspondientes.

La Ley General de Población faculta a la Secretaría de Gobernación (Art.76), con la función de control de las entradas y salidas de connacionales y extranjeros al

país, investigar las causas y dictar medidas para regular la emigración y junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores proteger a los migrantes mexicanos en el exterior, pero no le atribuye explícitamente el diseño y ejecución de políticas y programas.

A raíz de los cambios en el patrón de la emigración de mexicanos al exterior, principalmente a los Estados Unidos, se crearon instituciones que atienden el fenómeno. Es así que en diciembre de 2000 funcionó formalmente la Oficina de Representación para los Mexicanos en el Exterior y Méxicoamericanos de la Presidencia de la República y pronto, el 8 de agosto de 2002, se creó el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, como un organismo intersecretarial de carácter permanente que tiene por objeto elaborar propuestas que coadyuven a la adopción de las políticas y ejecución de acciones de gobierno encaminadas a la atención de las necesidades y demandas de las comunidades mexicanas que radican fuera del país, respetando en todo momento la soberanía y autoridad de los estados donde residen.

Este compromiso se refrendó en agosto de 2003 con la creación del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME), el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y el Consejo Consultivo del IME (CCIME). El CNCME, encabezado por el Presidente de la República, es la instancia que coordina las políticas y acciones intersecretariales e interinstitucionales del gobierno de México para atender las demandas de los mexicanos en el extranjero. El IME es el órgano executor y operativo de ese Consejo y cuenta con un Consejo Consultivo (CCIME), cuyo principal mandato es darle voz a los migrantes y a sus descendientes por medio de la formulación de recomendaciones de política pública. El Director del Instituto es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Relaciones Exteriores.

En forma complementaria, se modernizó la red consular de México, en mayo de 2003, con el Sistema de Protección Consular en las representaciones consulares de México en el mundo, así como en las delegaciones foráneas de la SRE en México para apoyar a los mexicanos con diversos servicios como los documentos de identidad.

## Programa de población y de la migración internacional

En el ámbito de población, la migración internacional aparece en el más alto nivel programático y forma parte de sus grandes objetivos y estrategias desde el *Programa Nacional de Población 2001-2006*. El programa pretende avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio

legal, digno, seguro y ordenado, así como reforzar acciones de desarrollo económico y social en las áreas de mayor intensidad migratoria a los Estados Unidos.

Estos lineamientos se aplicaron en los organismos integrantes del CONAPO, de tal forma que se realizaron varios programas, entre los que destaca el *Programa 3x1*, apoya la realización de proyectos destinados a mejorar las condiciones socioeconómicas de las localidades de origen de los migrantes residentes en el exterior. En cuanto a los programas orientados a proteger los derechos humanos de los migrantes y a favorecer su adecuada integración a la sociedad estadounidense, destacan los el *Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos*, el *Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos*, el *Programa de Educación para Adultos Mexicanos en el Exterior*, el *Programa de Acción «Vete sano, regresa sano»*, el *Programa de Ventanillas de Salud*, el *Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital en Estados Unidos*, el *Programa Directo a México* y el *Programa de Repatriación Voluntaria* (Leite y Acevedo, 2006).

Con la finalidad de proporcionar insumos estadísticos y analíticos sobre los procesos migratorios para sustentar la formulación de políticas, desde marzo de 1993 el CONAPO mantiene un sistema de información que alimenta el observatorio de los flujos migratorios que, junto con otras fuentes de información nacionales y de Estados Unidos, alimenta una base de datos y sirve para elaborar contantes análisis para orientar las políticas y programas allende y dentro de nuestras fronteras.

Se puede observar que la institucionalización de la agenda migratoria ha estado nutrida de iniciativas para atender a los migrantes mexicanos en Estados Unidos y de programas desplegados por los diferentes sectores. No obstante, el proceso no se ha integrado en alguna institución que atienda simultáneamente a la movilidad de la población que proponga alternativas reales a la migración dentro del país y a los que migran definitiva o temporalmente al exterior, de tal forma que la migración sea una elección libre e informada y segura y no condicionada por factores de presión y de expulsión.

## Distribución territorial de la población y el proceso de institucionalización

El eje de la política de población que ha asegundado la reducción del crecimiento de la población es la búsqueda de una distribución territorial de la población acorde a las potencialidades regionales de desarrollo. El estilo de

desarrollo económico y social del país propició el acelerado crecimiento urbano en pocas ciudades y una mayor diversificación en el número y tamaño de ciudades. El modelo de asentamientos humanos ha sido calificado de concentración-dispersión (Aguilar y Graizbord, 2001). A diferencia de la etapa de urbanización acelerada, en la que predominó la migración rural-urbana, actualmente, los principales flujos son de tipo urbano-urbano y las ciudades medias se han venido consolidando como los principales destinos de la migración. No obstante, continúa la persistente proporción de población que reside en miles de localidades pequeñas, en su mayoría dispersas, aisladas y marginadas, en contraste con la nueva cara de la inminente megalópolis del centro del país (Garza, 2001).

## Distribución de la población aspectos jurídico-administrativos

En la Ley General de Población de 1974, con gran visión, el legislador le señala a la Secretaria de Gobernación atribuciones para dictar y ejecutar, o, en su caso, promover ante las dependencias competentes o entidades correspondientes las medidas necesarias para estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos, 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 y promover la creación de poblados para concentrar población.

El Reglamento de la Ley de Población de 2000 le señala al Consejo Nacional de Población que los programas sobre distribución de la población establezcan las medidas necesarias para lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, así como la coordinación de acciones y la promoción de programas y medidas que contribuyan a regular la migración interna y lograr una mejor distribución demográfica y desarrollo regional.

Los diagnósticos y evaluaciones de la distribución de la población muestran una gran distancia entre lo que dice la norma y la realidad. El modelo de alta concentración-dispersión de la población ha imperado sobre los ideales de equilibrio territorial y de un mayor desarrollo regional. El CONAPO y su SG, a lo más, han rendido cuentas satisfactorias en cuanto a la producción de insumos demográficos para regular los asentamientos humanos con efectos relativamente pobres en su implementación. La ley estableció obligaciones demasiado

ambiciosas para el CONAPO, sin otorgarle mecanismos para influir en las causas y consecuencias que originan los movimientos migratorios y la concentración-dispersión de la población.<sup>12</sup>

Para fortalecer el alcance de los ideales de la justicia distributiva regional apareció la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 26 de mayo de 1976, derogada por la ley homónima del 21 de junio de 1993, misma que, con reformas, se encuentra vigente. La ley plantea que corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales. Es decir, gran parte de las atribuciones del CONAPO en materia de distribución de la población son trasladadas a la SEDESOL a fin de aspirar a un sistema integrado y ordenado de poblamiento con la concurrencia de estados y municipios. Este modelo de institucionalización del asunto del poblamiento, originalmente asignado al CONAPO, se amplió considerablemente con la Ley General de Asentamientos Humanos que rige a la Secretaría de Desarrollo Social.

La institucionalización de la materia de distribución de la población y desarrollo regional se consolidó con la creación, primero, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), el 29 de diciembre de 1976; esta institución se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), el 29 de diciembre de 1982; y luego pasó a formar parte de la actual Secretaría de Desarrollo Social, el 25 de mayo de 1992, con atribuciones para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y, en particular, las políticas de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.

Después de más de tres décadas de conducir la política de ordenación de los asentamientos humanos, la respuesta parece más contrastante respecto a las aspiraciones de la política de población. La concentración de población prevalece, apenas con vistas de aumento de más ciudades de tamaño medio sustentables y con ello sosegar las fuerzas concentradoras, en tanto que persiste la alarmante dispersión de pequeñas comunidades aisladas y marginadas.

## Programas de población y de ordenamiento urbano y regional

La atención programática de los asuntos relativos a la distribución de la población nació con el programa de población de 1978, y desde hace 35 años ningún programa de población ha omitido atender esta dimensión de la política. La distribución de la población ha estado adherida a los programas de población, como lejos ha estado de sus capacidades para modificarla. Aun cuando la política de reducción del crecimiento de la población se encuentra en etapas finales, la de la distribución de la población permanece tan vigente como antes.

Los seis programas de población publicados desde 1978 hasta 2009 le han apostado prácticamente con similar énfasis a propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable. Las metas de reducción de las tendencias concentradoras de las principales áreas metropolitanas y de los movimientos migratorios deseables a ciudades medias han estado siempre presentes. Los programas de población han reiterado ese compromiso, lo cual es fuente genuina de institucionalización de la política pero con magros resultados. Es por ello urgente revisar las atribuciones del CONAPO en este tema y dotarlo de mecanismos legales y programáticos más eficientes.

El tema de la distribución territorial de la población se confunde a menudo con el de los asentamientos humanos y el desarrollo regional, cuestión que habrá que deslindarse para fines institucionales.<sup>13</sup> No obstante, ha sido notable la contribución del CONAPO a la creación de programas y fortalecimiento del ámbito institucional, principalmente de la SEDUE y posteriormente de la SEDESOL, mediante la utilización de insumos demográficos producidos por la Secretaría General del CONAPO. A continuación se mencionan sólo algunos de ellos:

- a) Estudio *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México; Integración de resultados de los estudios de los subsistemas de ciudades de México*, que se publicó la Secretaría General del CONAPO en agosto de 1991. Este estudio fue funda-

<sup>12</sup> Por ejemplo, en los informes de avances de los programas de población, al menos desde 1991, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta acciones de política fiscal para incentivar inversiones fuera de las tres áreas metropolitanas mediante la deducción del ISR por las inversiones de bienes nuevos del activo fijo (CONAPO, 1994:69-78).

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal acota a la Secretaría de Gobernación en su artículo 27, fracción IV sus atribuciones para: Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo. Por tanto el concepto de asentamientos humanos y distribución de la población ameritan precisiones mayores.



mental para la política de fomento urbano que se ha ordenado, desde 1993, teniendo como eje central el *Programa de 100 Ciudades*,<sup>14</sup> llevado a cabo por la SEDESOL y cuyo objetivo es fortalecer y consolidar el desarrollo de las ciudades medias identificadas con potencial de desarrollo económico regional y con opciones alternativas de crecimiento a las principales metrópolis. En ellas participan los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, lo que viene a consolidar los programas concernientes a la distribución de la población con una jerarquía de la mayor importancia estratégica en la agenda económica y social. Este programa fue aplicado hasta el año 2000, cuando se transformó en el *Programa Hábitat*, que integra otros programas y actividades (CONAPO, 1994 y 2005).<sup>15</sup>

- b) Estudio de *Centros proveedores de servicios, una estrategia para atender la dispersión de la población*, 1999. Publicado posteriormente, en mayo de 2002. En este estudio, la SG del CONAPO aplicó un modelo para identificar aquellas localidades pequeñas que, por su ubicación geográfica estratégica y por su infraestructura, pueden ser favorecidas con nuevas inversiones para atender a la población de su área de influencia. A partir de febrero de 2001, la SEDESOL identificó los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) como localidades que pueden fungir como centros de desarrollo rural al servicio de un área de influencia, es decir, el enfoque de estos centros tiene similar conceptualización al derivado del estudio del CONAPO. Los CEC se contemplan en la gran estrategia de *Microrregiones* como parte del modelo integral de desarrollo que busca ampliar el capital social y humano de las comunidades marginadas del país. Por tanto el desarrollo conceptual y metodológico en este rubro de la SG del CONAPO contribuyó a la creación de programas y al fortalecimiento institucional de la política social.
- c) Estudio de *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, 2004 y su actualización en 2007. Este estudio del CONAPO fue la base para institucionalizar, desde la SEDESOL, mediante el *Programa Hábitat*, la creación de fondos fiscales especiales para el fomento del desarrollo de las zonas metropolitanas. De nueva cuenta, la SG está en constante innovación y dedicada a la elaboración de diagnósticos y diseño de metodologías para elaborar insumos demográficos especializados que son útiles en las políticas públicas y en el fortalecimiento de instituciones.

<sup>14</sup> La denominación no ha sido limitativa, ya que para el año de 1996 se contaba con planes actualizados de 116 ciudades consideradas estratégicas por su capacidad para captar flujos migratorios e influencia regional.

<sup>15</sup> Véase los informes de avances del PNP desde 1989.

## Consideraciones finales

La cambiante dinámica demográfica, la transformación de la estructura por edades y la distribución de la población se convirtieron en materia de regulación y, por ello, se expandieron las instituciones o programas como apoyo al reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos, al tiempo que se abrieron nuevos canales para enfrentar los dilemas que planteaba la transformación de la sociedad tradicional-rural a una sociedad urbano-industrial.

El modelo de institucionalización de la política de población implementado a partir de la Ley General de Población de 1974 se ha fortalecido a través de la germinación y el fortalecimiento de instituciones y organismos, así como de programas operativos. Se piensa con frecuencia que la política de población ha venido perdiendo relevancia como instrumento que contribuye a mejorar el desarrollo económico y social, al contrastarlo con la primacía que tuvo en sus comienzos y alcanzada la reducción del crecimiento de la población.

Avanzada la transición demográfica, se argumenta que lo poblacional, entendido en su estrecha conceptualización asociada sólo al crecimiento de población, ha perdido prioridad; incluso se argumenta que la institución que diseña, coordina, aplica y evalúa la política de población, el Consejo Nacional de Población, se ha mantenido de los créditos ganados en el pasado y se encuentra ahora, en el paso de plena madurez, en el desamparo por la falta de asidero conceptual y político.

En contraposición a esa visión, se ha mostrado que la institucionalización de la temática de población ha contribuido al cambio institucional de las políticas públicas, principalmente las de contenido social, al ofrecer diagnósticos, insumos y opciones de política cuyo origen se fraguó, por lo general, en el CONAPO y en su Secretaría General. La revisión sumaria expuesta aquí permite concluir que con una ley visionaria y un modelo institucional intersectorial se ha logrado integrar criterios y consideraciones demográficas en las políticas y programas gubernamentales.

El modelo de institucionalización de población ha tenido una tarea: ser germinador de agendas de población y desarrollo a partir de información y análisis científicos, de esta forma, cuando el tema de población ha sido incorporado a alguna otra institución, la presencia del CONAPO se aleja y termina. El CONAPO, acucioso observador de las tendencias demográficas y de sus implicaciones en el desarrollo, ha sido capaz de mantener en alto grado su credibilidad y por tanto ha ganado su espacio como instancia de utilidad pública. Como dice Diego Valadés "en la actualidad es posible contemplar la ley [de población] desde una doble perspectiva: como una norma germinal,



cuyo desarrollo permitirá estructurar nuevas instituciones [...] y como base para identificar los temas y los problemas que han aparecido o se han acentuado a lo largo de tres décadas” (Valadés, 2005).

Una visión estrecha de la política de población, como la asociada sólo a la reducción del crecimiento poblacional, puede llevar a cuestionar la necesidad de seguir su trayectoria cuando las metas se han cumplido. Frente a este cuestionamiento, válido, se contraponen la existencia de lo demográfico como asunto público más amplio y de valor estratégico, lo que propicia el impulso de nuevas políticas de población: la población se transforma constantemente y se manifiesta de diversas formas, por lo que instituciones y programas podrán nacer y fenecer, en cambio, los asociados a la población siempre estarán presentes.

A cada tiempo y circunstancia le corresponde una arista del complejo poblacional. A principios de los años setenta del siglo pasado, actuar en la reducción del crecimiento demográfico devengaba ventajas sociales, económicas y políticas; la planificación familiar generaba balances positivos. Invertir en estos programas respondía a la teoría de que las familias, al tener menos niños, menguaban la presión que ejercía el fuerte crecimiento de la población sobre los recursos para el desarrollo, al tiempo que permitiría generar ahorros y, en el mediano plazo, los recursos públicos podrían invertirse en acrecentar la calidad en el desarrollo humano y en el crecimiento económico.

La etapa demográfica del siglo XXI se perfila por la presencia de cambios en la estructura de la población y en la movilidad espacial y social; crecientes proporciones de población se acumulan en edades mayores, pasando primero por sus etapas productivas, con sus necesidades propias, mientras crece cada vez más la población de adultos mayores, lo que acarrea demandas y necesidades de altos costos. Es ahí donde la política de población debe empezar a hacer las cuentas y establecer equilibrios en la balanza de beneficios y costos entre generaciones. A diferencia de antes, cuando la inversión tenía altas expectativas de beneficios en el corto plazo, ahora es contrastante, al tiempo que la demografía ofrece oportunidades ventajosas, se avizoran altos costos en contracorriente a los beneficios tangibles que se decantan en el corto plazo. Esta diferencia nubla el horizonte para acometer acciones de alto costo y con rentabilidades menos atractivas.

La agenda de población ha tenido lealtades institucionales pero también indiferencias. La reducción del crecimiento de la población ha sido una bandera izada que le ha granjeado al CONAPO y a su Secretaría General lealtades, principalmente con las instituciones del sector social y dentro de éste con el sector salud y educación, principalmente. Ello se puede explicar, en parte, por que las

normas de desempeño institucional estuvieron compartidas o correspondidas, es decir, la ley asigna atribuciones al CONAPO en programas de planificación familiar y en la ley de salud se reconoce su propio campo de acción y su vinculación expresa con el CONAPO. Es decir, el proceso de institucionalización en población ha sido del modelo germinador, aunque con excepciones, como las de salud, la falta de correspondencia en el plano jurídico entre agencias se refleja en la falta de fortalecimiento al CONAPO y de su Secretaría General.

La agenda de población prevista en la ley de 1974 para la acción del CONAPO está por concluir. La gran deuda está vinculada con la distribución de la población y la asociada al campo de las políticas económicas. Y en estos campos ha sido ineficiente debido a la falta de mecanismos e instrumentos legales y administrativos que le faculten para actuar con mayor decisión. Esta revisión de desempeño institucional reclama una redefinición de los principios y normas de la institución, es prácticamente insostenible en estos tiempos el mandato de la Ley General de Población de 1974, la demografía es otra y está en proceso continuo de cambio, derivando a otros problemas que se debe atender.

Algunas orientaciones en este sentido tienen que ver con el cambio en la estructura por edad, que requiere de una gobernanza entre políticas que sean capaces de comprender las interacciones entre las distintas generaciones, que busque la equidad e igualdad y la cohesión social con solidaridad entre individuos y familias y entre generaciones. Los instrumentos de transferencias de costos y beneficios entre generaciones pueden ser orientadores al respecto. Por tanto, la política de población se debe alinear con la perspectiva del curso de vida. Es preciso incorporar explícitamente la dimensión del curso de vida en la formulación y aplicación de esta política pública, toda vez que el bienestar de las personas se finca en el respeto a los derechos del individuo y sus responsabilidades, pero también su corresponsabilidad con las generaciones de hoy y de antes.

La política de población supone una serie de intervenciones a lo largo de la trayectoria de vida de las personas como en las transiciones de la adolescencia a la adultez y a la vejez, de la soltería a la unión, de la dependencia a la etapa productiva y viceversa, de hogares multifamiliares a hogares unipersonales, desligarse de hogar materno y formar otro, de tener hijos a no tenerlos etcétera. El concepto sociológico de movilidad social cobra nuevo sentido en esta dinámica demográfica para orientar análisis y programas.

Éstas y otras políticas públicas deben desarrollar mecanismos dirigidos a contar con un balance adecuado en las distintas etapas del curso de vida, así como reforzarlas cuando tienen un mayor impacto, o bien cuando

son mayores los riesgos y vulnerabilidades que encaran las personas.

En esta orientación es fundamental asumir, por principio, una visión de familia porque esta unidad constituye el ámbito fundamental de la planeación demográfica y es lugar de toma de decisiones de las personas relativas a los eventos demográficos, como en los esfuerzos dirigidos a lograr el bienestar de sus miembros. En la familia concurren las diversas generaciones, de tal forma que las políticas públicas pueden ser coordinadas al considerar la solidaridad familiar combinados con los apoyos efectivos del Estado.

La institucionalización de la política de población debe saldarse con los temas de la movilidad social y la sustentabilidad de desarrollo, por lo que se debe imaginar que, en un mundo global y con sistemas de comunicación e información interconectados, el aprovechamiento de los recursos naturales y su sustentabilidad con el mejor acomodo de la población en su espacio geográfico es condición para avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Estas orientaciones pueden conducir a una nueva fase de la institucionalización, para ello es condición indispensable modernizar la estructura orgánica del CONAPO. Modernizar la organización significa renovar su mandato legal y poner a la institución a la altura de las nuevas circunstancias. La integración de los miembros debe acompañarse con obligaciones y atribuciones específicas y concretas, los órganos directivos deben definir sus límites y responsabilidades y las áreas técnicas deben ser fortalecidas, dado que son cruciales para su desempeño.

La nueva fase de institucionalización en población debe superar las deficiencias de la coordinación con las entidades federativas y los municipios. Los nuevos institutos creados durante la aplicación de la política de población tienen atribuciones y responsabilidades en los espacios locales y han creado instancias similares en las entidades federativas, por tanto, la política de población debe renovar su federalismo y fortalecer la descentralización de forma más efectiva.

## Referencias

- Aguilar, Adrián y Boris Graizbord (2001), "La distribución espacial de la población. Concentración y dispersión", en Gómez de León, José y Cecilia Rabell (coord.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Consejo Nacional de Población, Fondo de Cultura Económica, p. 553-604.
- Aguilar Ibarra, Cristina y Raúl Benítez Zenteno (comp.) (2000), *La educación en población en México: hacia un nuevo modelo*, México, Consejo Nacional de Población.
- Alarcón, Francisco (1982), "Actividades de planificación familiar en México", en Martínez Manautou, Jorge (ed.), *La Revolución Demográfica en México 1970-1980*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Alarcón, Francisco y Jorge Martínez Manautou (1986), *Innovaciones Administrativas del Programa de Planificación Familiar*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Alba, Francisco, Israel Benegas, Silvia Giorguli y Orlandina de Oliveira (2006), "El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México: un análisis introductorio", en *La situación demográfica de México 2006*, México Consejo Nacional de Población, 107-129.
- Benítez Zenteno, Raúl (1992), "Política de población en México: tiempos de reflexión", en Muñoz García, Humberto (editor), *Población y sociedad en México*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, p. 301-328.
- Boltvinik, Julio (2005), "Economía moral. Reglamento de la Ley de Desarrollo Social", en *La Jornada*, 14 de octubre, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/14/034o1eco.php>.
- Boom, David y Williamson, Jeffrey (1998), "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia" en *World Bank Economic Review*, vol 12, núm. 3, p. 410-455.
- Cabrera, Gustavo (1990), "Teoría y práctica de la política de población en México", en *Memorias de la IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, Tomo III*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Sociedad Mexicana de Demografía.
- Camarena, Rosa María (1998), "La población joven" en *La situación demográfica de México, 1998*, México, Consejo Nacional de Población, p. 135-146.
- Coale, Ansley J. y Edgar M. Hoover (1958), *Population, Growth and Economic Development in Low-Income Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- CONAPO (1978), *Política Demográfica Nacional y Regional. Objetivos y metas 1978-1982*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1985a), *Programa Nacional de Población 1984-1988*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1985b), *Programa Nacional de Planificación Familiar 1985-1988*, Consejo Nacional de Población, México

- (1991), *Programa Nacional de Población 1989-1994*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1994), *Informe de avances de ejecución del Programa Nacional de Población 1989-1994*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2000), *V Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2001), *Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2004), *Informe de ejecución 2003-2004, del Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008), *Programa Nacional de Población 2008-2012*, México, Consejo Nacional de Población.
- Finkle J y A. McIntosh (2002), "United Nations Population Conferences: Shaping the Policy Agenda for the Twenty First Century", en *Studies in Family Planning*, vol. 33, núm. 1.
- Garza, Gustavo (2001), "La megalópolis de la ciudad de México en el ocaso del siglo xx", en Gómez de León, José y Cecilia Rabell (coord.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Consejo Nacional de Población, Fondo de Cultura Económica, p. 605-632.
- Hernández Laos, Enrique (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México*, México, Consejo Nacional de Población.
- Huntington, Samuel (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- IMJ (2000), *Jóvenes e instituciones en México, 1994-2000. Actores, políticas y programas*, México, Instituto Mexicano de la Juventud.
- Leite, Paula y Luis Acevedo (2006), "Migraciones internacionales en México: balance y retos políticos" en *La situación demográfica de México 2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- Ley General de Población*, en <http://www.conapo.gob.mx/transparencia/lgp.pdf>
- Márquez, Viviane B. (1984), "El proceso social en la formación de políticas: el caso de la planificación familiar en México", en *Estudios Sociológicos*, vol. 2, núm. 5-6, p. 309-333.
- Martínez Manautou, Jorge (1982), "Introducción", en Martínez Manautou, Jorge (ed.), *La Revolución Demográfica en México 1970-1980*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Morata Tierra, Francesc (1992), "Institucionalización y Rendimiento Político del Estado Autónomo. Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana", en *Revista de estudios políticos*, núm. 76, p. 255-298.
- Moya Palencia, Mario (2005), "La política demográfica en México en 1973", en Valdés, Luz María (coord.), *La Ley de Población a Treinta Años de Distancia: reflexiones, análisis y propuestas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 305-315
- Muñoz, Christian (2000), *La institucionalización de la política de población en las entidades federativas: retos y oportunidades*, México, Consejo Nacional de Población.
- North C. Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Reglamento de la Ley General de Población, en <http://www.conapo.gob.mx/transparencia/reglgp.pdf>.
- Rivera Marín, Guadalupe (2005), "El programa de la mujer en México", en Valdés, Luz María (coord.), *La Ley de Población a Treinta Años de Distancia: reflexiones, análisis y propuestas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 325-337.
- Solís, Leopoldo (1967), "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", en *Economía y Demografía*, vol. I, núm. 1, p. 40-91.
- Tuirán, Rodolfo (coord.) (1999), *Envejecimiento demográfico de México: retos y perspectivas. Por una sociedad para todas las edades*, México, Consejo Nacional de Población.
- (coord.) (2000a), *La política de población: pasado, presente y futuro*, México, Consejo Nacional de Población.
- (coord.) (2000b), *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, México, Consejo Nacional de Población.
- (coord.) (2000c), *Migración México-Estados Unidos: Opciones de política*, México, Consejo Nacional de Población.
- Urquidí, Víctor (1974), "Empleo y explosión demográfica", en *Economía y Demografía*, vol. VII, núm. 2, p. 141-153.
- Valadés, Diego (2005), "Palabras liminares: La Ley General de Población", en Valdés, Luz María (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia*, UNAM, 2005, p. XIV.
- Valdés, Luz María (coord.) (2005), *La Ley de Población a Treinta Años de Distancia: reflexiones, análisis y propuestas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Zavala de Cosío, María Eugenia (1991), *Cambios de fecundidad en México y políticas de población*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

Zúñiga, Elena, Jesús Arroyo, Agustín Escobar Latapí, Guillermo Verduzco (coord.) (2006), *Migración México-Estados Unidos: Implicaciones y retos para ambos países*, México, Consejo Nacional de Población, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México.

# Avances en la equidad de género

INMUJERES<sup>1</sup>

## Resumen

Este capítulo muestra los principales cambios en las condiciones de vida de las mujeres y los hombres en México en los últimos 35 años, a través de la evolución de indicadores sociodemográficos, así como de la puesta en marcha de programas y acciones de política pública. Los temas a que se hace referencia han sido clave en el estudio de las desigualdades de género. Comprenden los cambios en la estructura por sexo y edad de la población, la educación, el trabajo doméstico y extradoméstico, la participación económica, la salud, la pobreza, la violencia de género, los roles y los estereotipos de género. Adicionalmente, se incluye un apartado sobre la evolución en los índices de desarrollo humano y género para México, que muestra el avance en la materia y el efecto de la desigualdad que prevalece entre mujeres y hombres.

## Introducción temática

Las desigualdades de género han sido determinantes en el desarrollo del país, como factores que inciden en la dinámica demográfica. De ahí la importancia de los avances logrados en la institucionalización de políticas con perspectiva de género y los retos que prevalecen para su implantación transversal en los órdenes de gobierno.

El objetivo de este capítulo es presentar los avances en la igualdad de género en México a partir de dos aproximaciones:

- La evolución de indicadores sociodemográficos que muestran la disminución de brechas por sexo en los últimos 35 años o que dan cuenta de las desigualdades de género persistentes.<sup>2</sup>

- El recuento de los planes y programas de política pública, desde la primera reforma al Artículo Cuarto de la Constitución Mexicana hasta la actualidad, en el marco de la respuesta del Estado mexicano a los compromisos nacionales e internacionales en materia de equidad de género (véase cuadro 6).

El capítulo se divide en nueve apartados correspondientes a los temas considerados en la definición de metas de los programas de política pública, especialmente el *Proequidad* (2000-2006) y el *Proigualdad* (2007-2012), y en los instrumentos internacionales más relevantes en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género, como la Plataforma de Acción de Beijing, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los datos que se incluyen muestran los distintos grados de avance en aspectos seleccionados de la vida social, económica, cultural y privada que atañen a mujeres y hombres y, sobre todo, reflejan los grandes retos para lograr una sociedad más igualitaria.

## I. Estructura de la población

Los cambios en la estructura de la población en los últimos 35 años, y las tendencias que sugieren, definen los cambios en las necesidades de atención y la definición de las políticas públicas prioritarias.

El índice de feminidad se incrementó de 100.4 en 1970 a 105.5 en 2005. Este incremento responde a diversos factores, entre ellos, diferencias de género que inciden en la sobremortalidad masculina causada por accidentes, muertes violentas y estilos de vida que representan riesgos para la salud de los varones, y la migración,

<sup>1</sup> Documento elaborado por la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico. Dirección de Estadística.

<sup>2</sup> La producción y sistematización de datos diferenciados por sexo no cubre el periodo 1974-2009 en todos los temas, por lo que no es posible tener una presentación homogénea de la información estadística.

Los datos se presentan a nivel nacional y, cuando se tienen disponibles, para población indígena. Los avances en la equidad de género no han sido homogéneos en todos los niveles de gobierno, estatal, municipal ni por tamaño de localidad, pero por razones de espacio no se presentan datos en esos niveles.



más frecuente entre los hombres en edades productivas. Hasta los 14 años, el índice de feminidad indica que hay más hombres que mujeres, situación que se invierte a partir de los 15 años, cuando se agudizan las diferencias de género. A partir de los 20 años de edad, el índice se incrementa notablemente: en 2005 había aproximadamente 111 mujeres por cada 100 hombres y al final de la línea de vida el índice llegaba a 135 mujeres por cada 100 hombres, explicado en parte por la mayor esperanza de vida femenina.

En 1970 las mujeres vivían en promedio 63.0 años y los hombres 58.8, cifras que se incrementaron a 77.6 y 72.9 en el año 2009, respectivamente. La mayor sobrevivencia de las mujeres no necesariamente ha ido acompañada de condiciones de bienestar, ya que al final del ciclo de vida las condiciones de salud y la seguridad económica reflejan las restricciones experimentadas en otras etapas del ciclo.

El proceso de transición demográfica iniciado en la década de los setenta, y el consecuente envejecimiento de la población, han significado un incremento de la población adulta mayor, que pasó de representar 3.8% de los habitantes en 1970 a 5.8% en 2005 y, de acuerdo con las proyecciones oficiales, este porcentaje llegará a 6.4% en 2010.

Como parte de este proceso, el porcentaje de mujeres entre 15 y 65 años se incrementó de 50.9% en 1970 a 62.2% en 2005, porcentaje superior que el de los hombres en ese grupo de edad (49.3% en 1970 y 59.9% en 2005), lo que significa la necesidad de crear más oportunidades, tanto educativas de nivel medio y superior, como laborales para la cada vez más elevada proporción de mujeres y hombres en edad productiva.

El porcentaje que representa la población femenina en edad reproductiva merece especial atención, debido a que en esta etapa las características físicas de las mujeres presentan necesidades específicas y únicas para ellas e involucran uno de los principales problemas sociales y de salud que las afecta directamente: las altas tasas de mortalidad materna. El porcentaje de población femenina en edad reproductiva se ha incrementado de 44.4% en 1970, a 52.5% en 2005.

Las edades a las que ocurren la primera relación sexual, la primera unión y el nacimiento del primer hijo, si bien se han ido retrasando, muestran un inicio temprano a la vida sexual y reproductiva de las mujeres mexicanas. Datos de la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica* (ENADID) 2006 indican que la edad mediana a la primera relación sexual es de 17.8 años; a la primera unión 19.3 años y al primer hijo 20.4 años. Las mujeres hablantes de lenguas indígenas experimentan estas transiciones más tempranamente que las no hablantes (16.7 contra 17.8, 17.8 contra 19.5 y 19.0 contra 20.5,

respectivamente). Los datos muestran la cercanía que existe entre estos tres eventos del curso de vida y marcan un patrón que difícilmente separa el ejercicio sexual de la unión en pareja y de la reproducción, aunque en algunos contextos el uso de métodos anticonceptivos, la prolongación del periodo educativo y la mayor participación de las mujeres en la actividad económica, han incidido en su espaciamiento.

Lo anterior es relevante desde la perspectiva de género porque la práctica sexual y reproductiva es un referente social que ayuda a construir la identidad de las mujeres como un producto social a lo largo de la historia de la humanidad y que involucra manifestaciones culturales que se han intentado explicar desde distintas perspectivas teóricas (Nájera, López *et al.*, 1998).

Otro cambio importante es el relacionado con la estructura de los hogares y la inserción creciente de las mujeres como jefas de hogar. El porcentaje de hogares en los que una mujer asume el papel de jefa se ha incrementado en las últimas décadas. Entre 1970 y 1990 no se observó ningún cambio en la proporción de hogares encabezados por mujeres (alrededor de 17%); para 1995 ya se acercaba a 18% y en 2005 la cifra ascendió a 23.1%. Entre la población hablante de lenguas indígenas el porcentaje de hogares con jefatura femenina en 2005 es similar al observado en el periodo 1970-1990 en el nivel nacional, alrededor de 17.5%. No obstante, se aprecian notables diferencias entre grupos indígenas: mientras que en los tojolabales y choles no llega a 10%, en el grupo triqui alcanza 25%, de acuerdo con estimaciones del INMUJERES con base en los resultados del censo de 2005.

Entre los factores que explican el crecimiento del porcentaje de hogares encabezados por mujeres destacan: la viudez femenina, el incremento de disoluciones conyugales y de madres solteras, y la migración masculina. Además, el aumento en la escolaridad y en la participación económica femenina ha promovido un papel más protagónico de las mujeres dentro del hogar (INMUJERES, 2003).

## II. Salud

En la salud de la población la visión de género es primordial debido a que los procesos de enfermedad y muerte muestran las consecuencias de la desigualdad para las mujeres, pero también los costos de la socialización masculina que tienen que pagar los hombres. Además, el género, al igual que la etnia o la clase social, permea en el tipo y la calidad de la relación paciente-agente médico y condiciona la comunicación, la escucha y la calidad de información que se les brinda (Keijzer, 2003).

En nuestro país se observa claramente el avance de la transición epidemiológica que se caracteriza por un incremento en las enfermedades crónico-degenerativas, acompañada de un descenso de las enfermedades infecciosas y parasitarias

La sobremortalidad masculina ha sido una constante en los datos sobre este componente demográfico. En 1980, 57% de las muertes registradas correspondió a hombres y 43% a mujeres; para 2007 el porcentaje que representó la mortalidad femenina se incrementó a 44.6%. De las causas registradas, solamente las enfermedades cerebrovasculares y la diabetes *mellitus* mostraron una sobremortalidad femenina.

La cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado constituyen las causas de muerte que muestran la brecha por sexo más amplia. De las muertes ocurridas en hospitales por esa causa en 1980, 78% correspondió a hombres y 75% en 2007.<sup>3</sup> Entre las causas más comunes de estas enfermedades se señalan el alcoholismo y la hepatitis C, relacionadas con factores de riesgo a los que están expuestos más los hombres que las mujeres. En 1980 la cirrosis representó la novena causa de muerte femenina y la sexta en 2007. En los hombres ha permanecido en el tercer lugar, lo que puede indicar, en el caso de las mujeres, una mayor exposición a prácticas de riesgo relacionadas con la enfermedad, como el alcoholismo y el uso de drogas inyectables, entre otros.

El cáncer de mama y el cérvico uterino representan importantes causas de muerte femeninas. En el caso del cáncer cérvico uterino, se ha registrado un descenso. En 2000 se registró una tasa de mortalidad de 19.2 por cada 100 mil mujeres de 25 años y más, cifra que disminuyó en 2007 a 14.3. En contraste, la mortalidad por cáncer mamario se incrementó de 14.4 a 16.3 en el mismo periodo.

Por su parte el cáncer de próstata mostró en 2007 una tasa de mortalidad de 19.2 por cada 100 mil hombres de 25 años y más, que muestra un incremento importante con respecto a 2000, año en que se registró una tasa de 7.7 por cada 100 mil hombres de esas edades. No obstante la importancia de este indicador, las acciones de información y prevención de esta enfermedad por parte de las instituciones de salud no ha merecido la misma atención que los tipos de cáncer femeninos. Además se debe considerar que los hombres acuden a servicios hospitalarios con menor frecuencia que las mujeres y tardan más en acudir a solicitar atención (Seidler, citado en Keijzer, 2003), lo que representa un factor que limita la detección oportuna de esta enfermedad.

Respecto a los indicadores de mortalidad de la población indígena, de las defunciones ocurridas en 2004, 55.7% ocurrió entre los hombres y 43.3% entre las mujeres. La población indígena se encuentra en una etapa diferente de la transición epidemiológica. Las causas de mortalidad varían sustantivamente por grupos de edad. En 2004, entre las mujeres indígenas de 25 a 44 años, las principales causas de muerte fueron los tumores malignos y las causas maternas. Adicionalmente, en este grupo de mujeres, las enfermedades infecciosas y parasitarias todavía registraron una incidencia importante. (Estimaciones de CONAPO en INMUJERES, 2006). La principal causa de muerte en mujeres indígenas y no indígenas son los tumores malignos, cuya tasa entre las primeras fue de 18.8 mientras que entre las no indígenas ascendió a 24 muertes por 100 mil mujeres de ese grupo de edad.

Hasta hace algunos años, los estudios sobre nutrición y salud se centraban en el déficit en peso y talla como indicadores de desnutrición en la población, el sobrepeso y la obesidad todavía no se veían como problemas recurrentes entre las y los mexicanos.

En 1994 el *Censo Nacional de Talla* mostró que 16.7% de las niñas que cursaban el primer año de primaria presentó déficit de talla, contra 20.6% de los niños. Posteriormente, en 1999, la *Encuesta Nacional de Nutrición* mostró que 19.5% de las mujeres de 12 a 17 años padecía desmedro, cifra que se redujo a 12.3%, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud* (ENSANUT) de 2006.

En la actualidad, la prevalencia de sobrepeso y obesidad va en aumento, lo mismo que los trastornos de la alimentación, como la anorexia y la bulimia. Ambas enfermedades afectan de diferente manera y magnitud a las mujeres que a los hombres, porque se trata de padecimientos que son provocados por la combinación de diversos factores biológicos, psicológicos, familiares y/o personales, que son influidos fuertemente por la sociedad.

En 1999 la Secretaría de Salud levantó la *Encuesta Nacional de Nutrición*, que indicó que 30.6% de las mujeres de 12 a 49 años tenía sobrepeso y 21.2% obesidad. La ENSANUT 2006 muestra que la prevalencia de sobrepeso no presentó cambios notables pero la de obesidad se incrementó considerablemente, con diferencias importantes a nivel regional (en el sur del país la prevalencia es de 22.9 y en el norte de 31.9%). En 2006, 66% de los hombres y 72 % de las mujeres mayores de 20 años tenían sobrepeso u obesidad.

Las infecciones de transmisión sexual muestran importantes diferencias de género relacionadas con los diferentes factores de riesgo. A los hombres se les ha otorgado mayor libertad para ejercer su sexualidad y se han visto expuestos a mayores prácticas de riesgo, mientras que

<sup>3</sup> Según datos de la Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. Cubo dinámico del SINAIIS.

las mujeres ven más restringidos sus derechos sexuales y su libertad para decidir sobre sus relaciones sexuales y sobre cómo cuidarse.

La pandemia del SIDA ha afectado más a los hombres que a las mujeres. El incremento de la proporción de casos de mujeres en los casos nuevos totales va de 0 en 1983, cuando se registraron los primeros casos en México, a incrementos graduales que llegaron a 8.4 en 1985 y a 22% en 2007 (SSA, 2008).

La tasa de mortalidad por SIDA da cuenta de las disparidades entre mujeres y hombres que mueren a causa de esta enfermedad. En 2007, las tasas por cien mil habitantes fueron de 7.6 para hombres y 1.7 para mujeres, lo que representa una pequeña disminución para los primeros y un ligero incremento para las segundas con respecto a 2000 (8.0 y 1.3, respectivamente). El grupo de población entre 25 y 44 años de edad es el más afectado por esta enfermedad, con tasas de 16.7 entre los hombres y 3.3 entre las mujeres en 2007.

Los problemas de salud que se generan en el proceso de reproducción, es decir, las complicaciones del embarazo, parto y puerperio, atañen directamente a las mujeres e implican necesidades específicas de atención para ellas. En particular, la mortalidad materna es una consecuencia de la desigualdad social y de género y debe entenderse como expresión de desventaja para el logro del pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

La mortalidad materna ha descendido en los últimos años, sin embargo, prevalecen altos niveles que podrían reducirse si se contara con los servicios de salud públicos y la cobertura adecuados. En 1990 se registró una razón de 89 muertes maternas por 100 mil nacimientos, cifra que ha descendido paulatinamente hasta 55.6 en 2007 y que aún representa un reto importante en materia de salud pública. La meta de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* es de 22.2 para 2015.

Para años anteriores, las estadísticas de natalidad publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestran que el porcentaje de partos atendidos por un médico fue 60.9 en 1985 y 68.6 en 1995. No obstante los problemas de subregistro que presentan los registros administrativos, estos datos permiten observar un avance paulatino en materia de atención médica. Dicho avance no ha sido homogéneo y el mayor reto lo constituyen las mujeres que habitan en localidades rurales y las mujeres indígenas.

Datos de la ENADID indican que 84.2% de los nacimientos ocurridos entre 1994 y 1997 fue atendido por un médico, y entre 2002-2006 el porcentaje se incrementó a 89.5%. Por el contrario la atención por parteras o comadronas se redujo de 11.9 a 5.6 por ciento.

El rezago social y la falta de servicios de salud agudizan el problema de la mortalidad materna en la población indígena, que registró una razón de mortalidad materna de 153.7 muertes por cien mil nacimientos en zonas indígenas de alta y muy alta marginación entre 1997 y 1999.<sup>4</sup>

Datos de la ENADID 1997 señalan que 40% de las mujeres hablantes de lengua indígena recibió atención de una partera y solamente 45.6% por un médico en los nacimientos de sus hijos. Esta última cifra se incrementó a 63.5% en el periodo 2002-2006, mientras que la atención por parteras se redujo a 24.6%, según datos de la ENADID 1997.

### III. Educación

Los avances en materia educativa se pueden observar principalmente a través del aumento de población alfabeta y de asistencia escolar en los niveles de educación básica. En materia de género, dicho avance se observa en la reducción de la brecha por sexo en algunos indicadores, como consecuencia de un mayor acceso de las mujeres a los sistemas de educación, principalmente las niñas y jóvenes.

El porcentaje de población alfabeta se ha incrementado y al mismo tiempo han disminuido las brechas por sexo, aunque las mujeres todavía están en desventaja. En 1970, el porcentaje de población femenina alfabeta de 15 años y más edad era 70.4% y se incrementó a 90.0% en 2005, lo que representa una disminución de la brecha con respecto al porcentaje de población alfabeta masculina de 7.8 a 3.0 puntos porcentuales en ese periodo.

Si bien significa un avance importante, sólo ha favorecido a la población de generaciones recientes, pues los indicadores de alfabetismo de generaciones anteriores no muestran avances notables. El porcentaje de mujeres alfabetas de 65 años y más se incrementó de 56.4 en 1990 a 63.9 en 2005 y el de hombres de 69.1 a 74.1. Si bien se incrementó el porcentaje de alfabetos en cada uno de los sexos, la brecha entre ambos apenas disminuyó 2.5 puntos porcentuales.

La población indígena tiene porcentajes de alfabetismo más bajos y brechas por sexo más amplias, lo que muestra el mayor nivel de desventaja de las mujeres frente a los hombres en este grupo de población. En 1990, 59% de la población indígena era alfabeta, cifra que aumentó

<sup>4</sup> Estimaciones del CONAPO con base en el registro de muertes maternas de la Secretaría de Salud. Consultado en INMUJERES, 2006.

**Cuadro 1. Asistencia escolar de la población de 5 años y más por grupos de edad, 1970-2005**

Edad	1970			2005		
	Hombres	Mujeres	Brecha	Hombres	Mujeres	Brecha
			(M-H)			(M-H)
13-15	57.7	47.5	-10.2	82.4	82.5	0.1
16-19	27.5	19	-8.5	47.9	47.6	-0.3
20-25	12.7	6.6	-6.1	22.2	19.6	-2.6
25-29	5.5	3.2	-2.3	6.5	5.3	-1.2
30 y más	1.8	1.6	-0.2	1.9	2.0	0.1

Nota: Cifras correspondientes a las fechas censales: 28 de enero (1970) y 17 de octubre (2005).  
Fuente: INEGI, IX Censo de Población y Vivienda y II Conteo de Población y Vivienda.

a 66.2% en 2000 y a 68.3% en 2005. Las brechas por sexo fueron de 22.1, 19.3 y 16.4 puntos porcentuales, respectivamente.

La asistencia escolar muestra un avance importante, tanto en el incremento de mujeres y hombres que asisten a los diferentes niveles educativos como en la reducción de las brechas por sexo. En 1970, 57.7% de los hombres y 47.5% de las mujeres de 13 a 15 años de edad asistieron a la escuela, lo que indica una brecha por sexo de diez puntos porcentuales a favor de ellos. Treinta y cinco años más tarde, la asistencia escolar de ese grupo de edad tuvo un crecimiento notable, poco más de 82% de mujeres y hombres acudió a la escuela y la diferencia por sexo se eliminó. Una situación semejante se presentó en la asistencia escolar de la población de 16 a 19 años (véase cuadro 1).

Entre la población de 20 a 25 años también se incrementó de manera notable el porcentaje de asistencia escolar, pero no se eliminaron las brechas por sexo. A partir de esta etapa, universitaria y post universitaria, aunque las brechas han disminuido todavía se observan menores porcentajes de mujeres que de hombres inscritos en la escuela. Lo anterior muestra que las diferencias de género, en cuanto a las oportunidades para ingresar al sistema educativo, se van haciendo más visibles a partir de la juventud temprana (véase cuadro 1).

En los últimos quince años, el promedio de escolaridad se ha incrementado apenas 1.5 años: entre 1990 y 2005 subió de 6.6 a 8.1 (de 6.3 a 7.9 años en las mujeres y de 6.9 a 8.4 en los hombres), sin cubrir siquiera los nueve grados de la educación básica. La brecha por sexo permaneció igual, alrededor de medio año de escolaridad, en promedio.

El rezago educativo, entendido como el porcentaje de población mayor de 14 años que no ha concluido la educación básica, ha sido siempre mayor para las mujeres que para los hombres. Si bien ha habido una

disminución en este indicador, no ha sido igual para ambos sexos. En 1990, 64.8% de las mujeres se encontraba en rezago educativo, cifra que disminuyó a 46.3% en 2005. El indicador para los hombres era 60.6 y 43.1 en los años considerados, lo cual muestra una mínima reducción de la brecha por sexo de 4.2 a 3.2 puntos porcentuales en 15 años.

## IV. Trabajo

En el tipo de trabajo que desempeñan mujeres y hombres se hace más evidente la desigualdad de género, pues da cuenta de la permanencia de roles y estereotipos que atribuyen a las mujeres la responsabilidad del trabajo doméstico y a los hombres el trabajo extra-doméstico. La participación económica de las mujeres ha crecido considerablemente durante las últimas décadas, sin embargo la participación de los hombres en el trabajo doméstico no ha mostrado el mismo avance.

### ● Trabajo extradoméstico

En 1970 la tasa de participación económica femenina fue de 17.6%. A lo largo de veinte años se incrementó sólo a 20.9%, pero se observó un repunte en los últimos dieciocho años al duplicarse y alcanzar actualmente una tasa de 42.0%. Por su parte, la tasa de participación económica masculina no mostró aumentos notables.

La discriminación salarial es uno de los principales aspectos de desigualdad laboral y los avances en la disminución de la brecha por sexo han sido muy lentos. En 1997, para lograr la igualdad salarial era necesario incrementar en 11.2% el salario de las mujeres y casi diez años después, en 2008, el indicador disminuyó solamente a 9.5%.



El tiempo que dedican al trabajo para el mercado mujeres y hombres muestra notables diferencias de género. Más de la tercera parte de las mujeres que participan en el mercado laboral lo hace a tiempo parcial, es decir, menos de 35 horas a la semana. Esto responde, entre otros factores, a que las mujeres dedican muchas horas de su tiempo al trabajo doméstico. De las mujeres ocupadas, 40.1% en 1995 y 35.2% en 2008, tuvo una jornada de tiempo parcial, porcentaje que duplica al correspondiente de los hombres con la misma jornada de trabajo, 19.4 y 17.3%, respectivamente. La brecha por sexo se ha reducido de 20.7 puntos porcentuales en 1995 a 17.9 en 2008. En cambio, la proporción de hombres que dedicaron más de 48 horas al trabajo es considerablemente mayor que la proporción de mujeres en esos mismos años.

La posición ocupacional más desventajosa es la de las y los trabajadores sin pago, los cuales generalmente desempeñan su trabajo en negocios familiares: en esta posición, la proporción de mujeres es mayor que la de los hombres. En 1995, las trabajadoras sin pago representaron 17.0% de las mujeres ocupadas, con una brecha por sexo de 7.8 puntos porcentuales, con respecto al 9.2% de hombres trabajadores sin pago. Para 2008, los porcentajes de trabajadoras y trabajadores sin pago se redujeron a 9.7 y 4.8 respectivamente, con una disminución de la brecha de 2.9 puntos porcentuales.

Los patrones o empleadores, que pudieran representar un mejor nivel jerárquico en términos de nivel de autonomía entre la población ocupada, representan una proporción muy pequeña que mostró apenas un ligero incremento en las mujeres entre 1995 y 2008; pasó de representar 1.4% a 2.4% en ese periodo. En el caso de los hombres, los porcentajes de empleadores fueron 5.8 y 6.4 por ciento. La brecha por sexo estuvo alrededor de cuatro puntos porcentuales en los años mencionados.

La segregación ocupacional se refiere a las condiciones de desigualdad en la inserción de mujeres y hombres en las ocupaciones del mercado laboral. La diferenciación en los trabajos que desempeñan hombres y mujeres influye en las desigualdades por sexo que se presentan en el empleo y donde la mujer tiene, en términos relativos, una situación desfavorable (Guzmán, F, citado en INMUJERES, s/f)

La segregación ocupacional por sexo muestra una tendencia muy lenta a descender, por la incipiente inclusión de mujeres en ocupaciones típicamente masculinas y viceversa. En particular, el índice de feminización muestra supremacía femenina en 1995 sólo en algunas ocupaciones: maestras y afines (164.3), oficinistas (123.5), vendedoras y dependientes (119.1) y trabajadoras domésticas (895.9%). En el otro extremo está la ausencia casi total de mujeres en ocupaciones como operadoras de transporte (0.1) y protección y vigilancia (4.5). Adicionalmente, las

ramas de actividad económica con menor participación femenina son la rama de la construcción, la de actividades agropecuarias y la de industria extractiva y electricidad.

En 2008 se mantienen las ocupaciones más socorridas por las mujeres,<sup>5</sup> aunque los índices de feminización se redujeron: trabajadoras de la educación (157.5), oficinistas (121.8), comerciantes (119.6), trabajadoras domésticas (802.3%) y trabajadoras en servicios personales (174.8). Por su parte, los conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y medios de transporte continua con la casi nula presencia femenina (0.6 mujeres por cada 100 hombres), lo mismo que en el grupo de trabajadores en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas (9.5). Adicionalmente, las ramas de actividad económica con menor participación femenina son la rama de la construcción, la de actividades agropecuarias, la de comunicaciones y transporte y la de industria extractiva y electricidad.

Uno de los derechos fundamentales de la población ocupada es el acceso a prestaciones sociales que permitan solventar sus necesidades de salud, recreación, descanso y de cuidado de sus hijos e hijas. No obstante los avances en la cobertura de prestaciones laborales, las condiciones actuales distan mucho de satisfacer las necesidades de la población ocupada en términos de protección social y de proporcionar los elementos para una conciliación justa entre la vida familiar y personal con la vida laboral. En 1995 38.2% de las mujeres ocupadas no contaba con prestaciones laborales, cifra que se incrementó a 40.2 en 2004. De 2005 a 2008, el incremento fue de 62.6 a 65.1 por ciento.<sup>6</sup> En este caso, las brechas por sexo favorecen a las mujeres, debido en parte a que ellas buscan empleos que les brinden cierto tipo de prestaciones para cubrir sus necesidades familiares. Las brechas por sexo fluctúan entre cinco y siete por ciento. El acceso a guarderías es una limitante en la inserción de las mujeres al mercado laboral o a posiciones más favorables en él, y es factor para recurrir a redes sociales. De los menores de seis años que no son atendidos por su madre, alrededor de 9% es atendido por personal de guarderías públicas y cerca de 5% de guarderías privadas; mientras que alrededor de 57% es atendido por un familiar (INEGI e INMUJERES, 2008).

<sup>5</sup> A partir de 2005 se hicieron modificaciones en los grupos de ocupaciones principales.

<sup>6</sup> No se habla de avances en el periodo 1995-2008 porque los datos no permiten esta comparación. De 1995 a 2004 se trata de población ocupada, excepto los iniciadores de un próximo trabajo; de 2005 a 2008 se trata de trabajadores subordinados y remunerados.



La contribución del ingreso femenino a los hogares se ha incrementado de manera importante. Mientras en 1992 44.3% de los hogares contaba con ingreso femenino, en 2005 la cifra se incrementó a 65.1% (en 36.2% representó un aporte secundario, en 15.2% el principal y en 13.7% el único).

- Trabajo doméstico

Un avance importante en materia de trabajo, es el reconocimiento del aporte económico del trabajo doméstico como una actividad productiva de bienes y servicios para culminar la transformación de los productos que se consumen en la vida cotidiana.

Estimaciones realizadas a partir de las encuestas sobre uso del tiempo en México muestran que entre 1996 y 2002 se observó un incremento sustantivo en la contribución del trabajo doméstico a la economía del país. En 1996 equivalía a 15.9% del PIB nacional y en 2002 representó 21.6%. Además, se observó una disminución de la brecha por sexo de 7.6 puntos porcentuales, debido a la mayor contribución de los hombres. En 2002, 19.6% de la contribución al valor económico del trabajo doméstico correspondía a los hombres contra el 80.4% de atribuible a las mujeres (Pedrero, 2005).

Las mujeres, independientemente de su condición de actividad económica para el mercado, contribuyen en mayor medida que los hombres al trabajo doméstico. En 1995 los hombres dedicaban en promedio 45.0 horas a la semana al trabajo extradoméstico y 11.4 horas al trabajo doméstico, lo que representó una carga global de trabajo de 56.4 horas; por su parte, las mujeres le dedicaban al trabajo doméstico y extradoméstico en promedio 35.5 horas y 27.5 respectivamente, con una carga global de trabajo de 63.0 horas. Las estimaciones hechas trece años más tarde, en 2008, reflejan una reducción de la brecha por sexo en el trabajo extradoméstico pero no en el doméstico, de modo que las mujeres trabajan en promedio diez horas más que los hombres al considerar la carga global de trabajo (INEGI, 2001; INEGI, 2009).

## V. Participación en la toma de decisiones

El Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que debe haber condiciones de igualdad de oportunidades en todos los niveles de participación política, lo cual representa un elemento fundamental en el proceso de democratización de la sociedad mexicana. Sin embargo los avances

en la participación de las mujeres en los puestos de toma de decisión son insuficientes en todos los órdenes de gobierno y en los puestos de dirección del sector privado.

En el ámbito federal, por primera vez en 1952 una mujer se desempeñó como diputada federal, doce años después, en 1964, hay una mujer en el Senado y 24 años más tarde se postuló por primera vez una mujer como candidata a la presidencia de la república. En el ámbito local, los logros se dieron más temprano, en 1923 una mujer fue electa diputada a un congreso local, en ese mismo año también una mujer ocupó un lugar en un cabildo como regidora, 15 años más tarde, en 1938, se eligió a la primera mujer como presidenta municipal y en 1979 la primera gobernadora. Esto nos habla del lento proceso en la incorporación de las mujeres en la participación política.

En la actualidad, las mujeres ocupan sólo 19% de los escaños del Senado y 24% de la Cámara de Diputados, lo que demuestra el avance incipiente y paulatino que se ha dado desde el periodo 1976-1982, en el que 7.8% de los asientos eran ocupados por mujeres en la cámara alta y 8.8% en la baja.

En 2002 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se establecieron mecanismos de obligatoriedad para garantizar que los candidatos propietarios a diputados y senadores no excedan de 70% para cada sexo (Artículo 175). Lo anterior se vio reflejado en un incremento de la presencia femenina de 13.2% a 18.7% en el Senado y de 13.9% a 22.8% en la Cámara de Diputados entre 1994 y 2003. El texto vigente a la fecha dice en su Artículo 219 que: 1. "...deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad" y añade 2. "Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido".

Actualmente, sólo en 4.8% de los municipios del país hay una mujer como presidenta municipal, lo cual representa apenas un incremento de 1.3 puntos porcentuales en 14 años. Destacan estados como Oaxaca (donde 3.1% de sus 570 municipios están presididos por una mujer) y Chiapas (3.4%), en los que, no obstante el bajo porcentaje de participación femenina, se registran avances incipientes en la inclusión de las mujeres en espacios de toma de decisión, ya que en 2000 Oaxaca tenía una representación femenina de 1.4% y Chiapas de 0.8%.

El incremento en la participación de las mujeres como regidoras en los ayuntamientos ha sido mayor, ya que pasó de 23% en 2004 a 30% en 2009, y en el caso de las síndicas el incremento fue de 4% a 16% en el mismo periodo.

La presencia de mujeres en la Administración Pública Federal no alcanza ni la tercera parte del total de servidores públicos. En 1998, 27% de los puestos de la APF estaba ocupado por mujeres, cifra que se mantuvo en 2006. Las brechas por sexo en los diferentes niveles jerárquicos muestran que los puestos que ocupan las mujeres se encuentran en la base y son muy pocas las mujeres que logran ocupar altos niveles. En 1998, solamente 13.8% de las secretarías y subsecretarías de Estado estaban ocupadas por una mujer. En 2003 la cifra se elevó a 22% y en 2006 a 26%; alrededor de 14% de los puestos de Dirección General y homólogos se ocupaban por mujeres. Por el contrario, en el nivel de jefaturas de departamento las mujeres ocupan alrededor de 30% de los puestos.

De 1998 a 2009 las mujeres que han sido titulares de las secretarías de Estado federales han representado porcentajes que van de 9 a 16 por ciento. En cuanto a las subsecretarías de Estado, en 2008, 20.3% estaban ocupadas por mujeres, es decir 12 de las 59.

## VI. Mujer y pobreza

Las brechas de desigualdad en las oportunidades para el desarrollo de las capacidades de mujeres y hombres, es decir las desigualdades para tener acceso de forma igualitaria a los servicios básicos de educación y salud, a la obtención de créditos, a la tenencia de la tierra y oportunidades productivas, así como al empleo, son factores que ponen en situación de desventaja y sitúan a las mujeres con una menor posibilidad de superar la pobreza.

Los datos del cuadro 2 muestran diferencias de género notables en la población de más bajos ingresos, entre las que destacan una desventaja para las mujeres en términos educativos y una desventaja para los hombres por su inserción más temprana en el trabajo para el mercado. Las diferencias por sexo persisten entre 1992 y 2006 a pesar de los avances de cada sexo por separado, y en 2008 se observa una reducción de tales diferencias. Además, puede observarse una importante mejora en términos de servicios en la vivienda, aunque persiste el rezago en los hogares pobres, lo que indica que si bien los programas de dotación de servicios básicos han avanzado, todavía son insuficientes.

En 2008 se observa un incremento de los hogares con jefatura masculina que carecen de agua entubada, lo que puede ser un indicador de que la falta de recursos es un factor que obliga a la población a establecerse en zonas marginales. Por el contrario, se observa una disminución de hogares con jefatura femenina sin agua entubada.

Los indicadores de pobreza de hogares presentan diferencias de acuerdo al sexo del jefe y muestran un menor porcentaje de los tres tipos de pobreza entre los hogares encabezados por mujeres, de acuerdo a la metodología oficial. No obstante, entre 2000 y 2006 la disminución en el porcentaje de hogares pobres encabezados por mujeres ha sido menor en comparación con el experimentado en los hogares con jefatura masculina. Mientras en los hogares en pobreza alimentaria con jefe se observó una baja de casi nueve puntos porcentuales entre 2000 y 2006, la disminución en el porcentaje de hogares con jefa fue mucho menor, 4.3 puntos. En pobreza de capacidades los cambios fueron del orden de 9.4 para los primeros y 7.3 para las segundas y en los de pobreza de patrimonio de 10.8 y 6.5 respectivamente (véase cuadro 3).

Los datos de 2008 reflejan el entorno económico del país que ha reducido las posibilidades de que la población incremente sus ingresos e incluso que los vea disminuidos y ha tenido como consecuencia un incremento en el porcentaje de hogares pobres, con relación a 2006. En términos generales esta situación ha afectado en mayor medida a los hogares con jefatura masculina en las tres líneas de pobreza y sólo hay indicio de mayor afectación a hogares con jefatura femenina en pobreza de capacidades en el ámbito urbano y de pobreza de patrimonio en el ámbito rural.

Comúnmente estos niveles de prevalencia de pobreza ocultan aspectos significativos de la ausencia de bienestar en los hogares jefaturados por mujeres. Uno de los factores que muestran la forma diferente en que impacta la pobreza a mujeres y hombres es la carga del trabajo doméstico, mayormente realizado por ellas. Las mujeres pobres, que no cuentan con agua ni con la infraestructura necesaria dentro de sus viviendas, incrementan hasta en 10 horas el tiempo que dedican al trabajo doméstico, en comparación con las mujeres que sí cuentan con agua e infraestructura, por poner un ejemplo.

**Cuadro 2. Porcentaje de la población que vive en hogares que se encuentran en el primer quintil de ingresos por características de educación según sexo, 1992, 2006 y 2008\***

Características	1992		2006		2008	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población según características educativas						
Población de 15 años y más sin instrucción o con primaria incompleta	68.3	70.4	43.8	49.5	41.4	42.0
Menores entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela	9.1	13.3	3.8	3.7	3.7	3.1
Menores entre 13 y 15 años que no asisten a la escuela	37.2	53.0	23.4	20.3	23.6	19.8
Menores entre 13 y 15 años que trabajan y no asisten a la escuela	29.5	6.0	14.9	5.4	13.4	6.5
Población de 15 años y más analfabetas	25.1	34.9	17.9	26.6	14.3	19.6
Jefes del hogar con al menos educación básica completa	4.0	1.8	20.0	13.2	24.5	19.0
<b>Viviendas según características de piso, agua y energía eléctrica, por sexo del jefe de hogar</b>						
Con piso de tierra	57.1	56.3	26.3	24.6	20.0	17.2
Sin energía eléctrica	27.6	26.0	3.1	3.2	3.1	4.0
Sin agua entubada	51.9	52.5	23.8	24.5	27.4	<b>19.9</b>

\*Ingreso neto mensual *per capita*, de acuerdo con la metodología de las líneas de pobreza de CONEVAL.  
Fuente: INMUJERES, reprocesamiento con base en la ENIGH 1992 armonizada y las ENIGH 2006 y 2008.

**Cuadro 3. Porcentaje de hogares pobres por ámbito de residencia según línea de pobreza<sup>a</sup> y sexo del jefe, 2000-2006**

Tamaño de localidad	Alimentaria				Capacidades				Patrimonial				
	Año	Total	Jefes	Jefas	Brecha (M-H)	Total	Jefes	Jefas	Brecha (M-H)	Total	Jefes	Jefas	Brecha (M-H)
<b>Nacional</b>													
2000	18.5	19.5	14.4	-5.1	25.2	26.1	21.3	-4.8	45.7	47.3	38.9	-8.4	
2006	10.6	10.8	10.1	-0.7	16.1	16.8	14.0	-2.8	35.5	36.5	32.4	-4.1	
2008	14.3	14.8	12.9	-1.9	20.1	20.9	17.8	-3.1	40.2	41.5	36.4	-5.1	
<b>Urbano</b>													
2000	9.7	10.3	7.4	-2.9	16.1	16.7	13.9	-2.8	37.3	38.8	30.9	-7.9	
2006	5.9	5.6	6.8	1.2	10.6	10.8	10.2	-0.6	29.3	29.8	27.9	-1.9	
2008	8.3	8.1	8.9	0.8	13.7	13.7	13.7	0.0	33.4	34.1	31.3	-2.8	
<b>Rural<sup>b</sup></b>													
2000	34.1	35.0	29.3	-5.7	41.3	42.1	37.1	-5.0	60.7	61.6	56.0	-5.6	
2006	19.5	20.2	17.1	-3.1	26.5	27.8	22.2	-5.6	47.2	48.8	41.9	-6.9	

a/ de acuerdo a la metodología del CONEVAL

b/ menos de 15 000 habitantes.

Fuente: Estimaciones del INMUJERES a partir de la ENIGH 2000, 2006 y 2008.

## VII. Violencia de género

La violencia de género es una de las principales y más crudas manifestaciones de las inequidades de género. En 1996, la XLIX Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en Ginebra, Suiza, declaró que la violencia es un importante problema de salud pública en todo el mundo. Esta Asamblea pidió caracterizar los diferentes tipos de violencia, definir su magnitud y evaluar las causas de la violencia y sus repercusiones de salud pública, incorporando asimismo en el análisis una perspectiva basada en las diferencias entre los sexos (OPS, 2002).

En México, el tema de la violencia de género se incluyó en las estadísticas oficiales apenas a finales del siglo pasado, aunque hubo trabajos específicos que los antecedieron.

En 1999 el INEGI llevó a cabo un primer ejercicio para medir la violencia, la *Encuesta de Violencia Intrafamiliar en el Área Metropolitana de la ciudad de México*, con la que se logró captar la violencia dentro del hogar y la violencia ejercida directamente contra las mujeres. Esta encuesta mostró que 34% de la población vivía en hogares con presencia de actos violentos en la familia. En cuanto al tipo de actos violentos que presenciaron las mujeres, 32.7% fueron emocionales, 5.3% actos de intimidación, 3.8% de violencia física y 0.4% de violencia sexual (INEGI, 2000).<sup>7</sup>

En 2003 se realizaron las primeras encuestas nacionales sobre violencia contra las mujeres, con el objetivo de contar con información para desarrollar un modelo integrado de atención para este problema. La Secretaría de Salud levantó la *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres* (ENVIM) dirigida a mujeres de 15 años y más de edad usuarias de servicios de salud, y que acudieron a consulta por cualquier motivo a hospitales y centros de salud de primero y segundo niveles del IMSS, ISSSTE y la Secretaría de Salud en las 32 entidades federativas.

El INMUJERES y el INEGI levantaron la primera encuesta en hogares a nivel nacional y con representatividad rural-urbana, lo que representó una cobertura más amplia, al considerar a todas las mujeres de 15 años y más con

pareja residente en el hogar: la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH, 2003). En el año 2006 se volvieron a levantar la ENVIM y la ENDIREH. Esta última contaba con representatividad por entidad federativa, además de por tamaño de localidad; y amplió su ámbito de estudio hacia la violencia laboral, escolar, familiar, patrimonial y comunitaria.

Entre los resultados de la ENDIREH 2003 y 2006 destacan, primero, que en 2003, 46.5% de las mujeres casadas o unidas de 15 años y más sufrió algún tipo de violencia por parte de su pareja en los doce meses previos a la encuesta, y esta cifra disminuyó a 40% para 2006; segundo, que los tipos de violencia más recurrentes son la emocional y la económica; tercero, que las mujeres que viven en localidades urbanas muestran mayores prevalencias de cualquier tipo de violencia que las que viven en localidades rurales (véase cuadro 4).

Por otra parte, en 2006 las mujeres que hablan lengua indígena presentaron menor prevalencia de violencia total (32.6%), aunque la situación difiere según el tipo de violencia: la prevalencia de violencia emocional y la económica es menos frecuente (26.4 y 17.0 respectivamente) que a escala nacional, mientras que la violencia física y la sexual son más frecuentes (10.8 y 6.1).<sup>8</sup> Una posible explicación es que la violencia física y la sexual se sienten físicamente y por tanto es más fácil reconocerlas, en tanto que la emocional y la económica se relacionan con percepciones en que tienen mayor peso factores culturales y, por tanto, no es tan sencillo reconocerlas.

Habrá que indagar más al respecto, particularmente en lo que se refiere a la violencia emocional debido a que para su estimación se incluyen los puntajes de algunas preguntas que claramente pueden ser identificadas por las mujeres, tales como “la ha encerrado, le ha prohibido salir o que la visiten”, “la ha amenazado con algún arma”, “ha destruido, tirado o escondido cosas de usted o del hogar” y los puntajes de otras preguntas como “la ha ignorado, no la ha tomado en cuenta o no le ha brindado cariño” o “la ha vigilado o espiado” y que su identificación tiene que ver más con percepciones y vivencias culturales. Por otro lado también es importante investigar sobre el efecto de la “naturalización” de la violencia o la tolerancia a la misma que puede estar interviniendo en los indicadores.

Los resultados de la ENDIREH 2006 revelan que 67 de cada cien mujeres de 15 años o más han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida, ya sea por parte de su pareja (43.2%), en el medio laboral (29.9%), violencia familiar (15.9%), comunitaria (39.7%) o escolar (15.6%).

Por su parte, cuatro de cada cinco mujeres separadas o divorciadas reportaron haber vivido situaciones de

<sup>7</sup> Maltrato emocional: levantar la voz, insultar, humillar verbalmente, enojar fuertemente, impedir jugar o salir, impedir el uso de la TV, radio o teléfono, negar dinero, dejar de hablar, negar comida. Intimidación: empujar, jalonear, aventar objetos, amenazar verbal, tratar de pegar con el puño, tratar de pegar con un objeto, amenazar de muerte, amenazar con arma, romper cosas, maltratar mascotas; Abuso físico: abofetear, patear, morder, pegar con el puño, golpear con un objeto, quemar, tratar de estrangular, herir con arma, pellizcar; Abuso sexual: presión verbal para tener relaciones sexuales, obligar a tener relaciones por la fuerza, obligar a tener relaciones sexuales cuando otros ven, obligar a tener relaciones sexuales cuando otros oyen.

<sup>8</sup> Los datos del nivel nacional se muestran en el cuadro 4.

**Cuadro 4. Prevalenciaa de violencia en las mujeres de 15 años y más, casadas o unidas, por tamaño de localidad, según tipo de violencia, 2003, 2006b**

Tamaño de localidad	Tipo de violencia									
	Total		Emocional		Económica		Física		Sexual	
	2003	2006	2003	2006	2003	2006	2003	2006	2003	2006
<b>Total</b>	<b>46.6</b>	<b>39.9</b>	<b>38.4</b>	<b>32.0</b>	<b>29.3</b>	<b>22.6</b>	<b>9.3</b>	<b>10.1</b>	<b>7.8</b>	<b>5.9</b>
Urbana	48.1	41.8	39.4	33.6	30.9	24.0	9.3	10.5	7.5	5.9
Rural	41.0	33.2	34.6	26.4	23.7	17.7	9.5	9.3	9.0	5.9

Notas: a/ Prevalencia de violencia se refiere a las mujeres con al menos un incidente de violencia por parte de su pareja durante los 12 meses anteriores a la entrevista.  
b/ Para 2003, todas las entrevistadas tenían a la pareja residiendo en el hogar. En 2006, se seleccionaron a las entrevistadas con esa característica para la elaboración del cuadro.

Fuente: INEGI, INMUJERES, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003; INMUJERES, con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006; (INEGI-INMUJERES-UNIFEM-CEFEMIN-FEVIM). Base de datos.

violencia durante su unión y 30 por ciento continuaron padeciendo violencia por parte de ex-parejas después de haber terminado su relación, lo que indica la continuidad de la violencia aún sin pareja conviviente.

Según datos de 2006, 79% de las mujeres casadas o unidas que fueron violentadas física o sexualmente a lo largo de su relación por parte de su pareja no denunció la agresión. 38.5% no lo hizo porque, según su percepción, se trató de algo sin importancia; 23.3% no lo hizo “por sus hijos”, 18.6% no lo hizo “por vergüenza” y 17.3% “por miedo”.

La tasa de no denuncia es menor entre las mujeres alguna vez unidas (61%), y las razones de no denuncia son diferentes de las que mencionan las casadas. Una tercera parte no lo hizo “por miedo”, 29.6% “por sus hijos”, 26.1 “por vergüenza” y 17.9% consideró que se trató de algo sin importancia. Un importante 15% de las mujeres agredidas no lo hizo porque “no sabía que podía denunciar la agresión”.

En México se han implementado diversas leyes y acciones de política pública que buscan visibilizar y abatir este fenómeno, pero se requieren esfuerzos aún mayores para incidir en los patrones culturales de la población y en el funcionamiento de las instituciones para erradicar la violencia de género y el ejercicio desigual del poder.

## VIII. Percepción sobre roles y estereotipos de género

Un factor importante en el avance hacia la equidad de género es la eliminación de roles y estereotipos que, entre otras cosas, han delegado a la mujer las activida-

des del ámbito privado y a los hombres las del ámbito público, con todo lo que ello conlleva en cuanto a las responsabilidades, derechos y oportunidades para ellos y ellas.

Ante la escasez de datos que permitan medir los posibles cambios en los roles y estereotipos de género para un amplio periodo como el que se analiza, se presenta información de la ENDIREH 2003 y 2006.<sup>9</sup> Los datos permiten mostrar que las ideas estereotipadas del ser hombre y ser mujer determinan relaciones desiguales de pareja e influyen en el ejercicio de violencia, además de presentar información de las mujeres que hablan lenguas indígenas.

Un alto porcentaje de mujeres de 15 años y más unidas en pareja está de acuerdo con la aseveración de que los hombres son quienes deben responsabilizarse de todos los gastos de la familia, idea que subyace en 2003 y 2006 con porcentajes de 67.3 y 68.1, respectivamente y que se incrementa a 84.3 y 85.7 si se considera solamente a las mujeres que hablan alguna lengua indígena.

<sup>9</sup> Otra fuente que aporta datos relevantes sobre los estereotipos de género es el Observatorio de la Situación de la Mujer en México realizada en 1999 por la Fundación McArthur. No se cuenta con información que se pueda comparar para tener una idea de la evolución en cuanto a percepciones de roles y estereotipos de género. Otra fuente importante es el Observatorio de Género y Pobreza, proyecto conjunto de El Colegio de México (COLMEX), el Fondo de Población de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) que produce, sistematiza y difunde información para el análisis de la pobreza desde la óptica de género (<http://ogp.colmex.mx>). Además en 2007 la CNDH levantó la Encuesta Nacional sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres.



La idea de que una buena esposa debe obedecer a su esposo en todo lo que él ordene fue compartida por 39.2% de las entrevistadas en 2003 y por 38.3% en 2006. Los porcentajes correspondientes a las mujeres de habla indígena son 74.4 y 74.5.

Algunas mujeres asumen tener que cumplir con ciertos roles de género que las ponen en clara desventaja con ellos como lo muestra que en 2003 8.4% de las mujeres unidas consideraba que cuando la mujer no cumple con sus obligaciones el marido tiene derecho de pegarle, porcentaje que disminuyó a 4.3 en 2006 y que en 2003 11.0% de las mujeres unidas consideraba que es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su esposo aunque ella no quiera, con una reducción a 8.0% que opinó así en 2006.

La situación es más delicada entre las mujeres de habla indígena. En 2003, 29% de ellas estaba de acuerdo con que cuando ella no cumple con sus obligaciones el marido tiene derecho a pegarle, porcentaje que se redujo a 12.1% en 2006. Además 30.7% en 2003 aceptó que era su obligación tener relaciones sexuales aunque ella no quisiera, y en 2006 la cifra porcentual fue 20.2.

A pesar de la gravedad de la situación que muestran los datos, es importante notar que en los últimos rubros mencionados sí se observa una disminución en los porcentajes que aceptan que pueden ser maltratadas física o sexualmente por sus parejas. Esto puede responder a un impacto positivo de las campañas en medios de comunicación sobre violencia contra las mujeres, en los tipos más fácilmente perceptibles por ellas: la violencia física y la sexual.

La *Encuesta Nacional sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2007*, realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, muestra algunas de las desigualdades entre mujeres y hombres que se dan al interior de los hogares. Entre los datos relacionados con la libertad personal se menciona que 40.6% de las mujeres mayores de 18 años necesita pedir permiso a alguna persona de su hogar para tener novio y 20.2% lo tiene prohibido. Esta situación es menos frecuente entre los hombres: 16.7% de ellos tienen que pedir permiso y el 7.7% lo tiene prohibido. En cuanto a poder salir con amigos (as), alrededor de la mitad de ellas (51.5%) contra el 36.6% de ellos, necesita pedir permiso mientras que lo tiene prohibido 22.6% de las mujeres contra 10.1% de los hombres. Adicionalmente, 19.6% de las mujeres tiene que pedir permiso para vestirse como ella quiera y el porcentaje correspondiente a los hombres es 11.7%.

Por otro lado, la división de tareas entre mujeres y hombres en el hogar muestra claramente los roles estereotipados de género, contruidos culturalmente y reproducidos día con día, dentro y fuera de los hogares. Las mujeres, independientemente de que trabajen o no

en actividades remuneradas, participan en mayor medida que los hombres en el trabajo doméstico.

En parejas conyugales, en las que el hombre y la mujer trabajan extra-domésticamente, actividades como la limpieza de la vivienda son realizadas por 98% de las mujeres, quienes dedican un promedio de 15.0 horas a la semana a esta actividad, mientras que participa 57.4% de los hombres, con un promedio de 4 horas y 18 minutos a la semana. Otra actividad socialmente asignada a las mujeres es la preparación de alimentos, en la que participa 92.8% de las mujeres, con un promedio de 12.0 horas a la semana, a diferencia de sólo 24.8% de los hombres, con aproximadamente 4 horas y 18 minutos (INMUJERES, 2007).

En cuanto a las actividades domésticas con mayor participación masculina están las reparaciones de bienes o construcción de la vivienda, en las que participa 19.7% de ellos, con un promedio de 3 horas y 42 minutos a la semana, mientras que sólo 4.8% de las mujeres realiza este tipo de actividad, con un promedio de 2 horas y 12 minutos. El pago de trámites y servicios es realizado por 19.4% de los hombres y por 22.4% de las mujeres, con un tiempo promedio de 1 hora con 48 minutos los primeros y 2 horas con 12 minutos las segundas.

Para lograr el cambio cultural que se requiere en la sociedad es necesario hacer visibles las actitudes, actos y lenguaje que se han incorporado a través del tiempo a la cotidianeidad, de manera tal que es difícil percatarse del daño que producen en la interacción social. Entre las estrategias del INMUJERES destaca fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación. En este sentido, el Observatorio de los Medios de Comunicación es un foro de análisis y canalización de las denuncias formuladas por la población respecto a imágenes y contenidos sexistas, discriminatorios y con estereotipos de género femenino y masculino que aparezcan en cualquier medio de comunicación electrónico o impreso. El Observatorio también puede alentar el esfuerzo de las empresas y agencias de publicidad que generan mensajes no sexistas y contribuyen a construir una cultura de equidad entre hombres y mujeres.

## IX. Índices de potenciación de género

El desarrollo humano de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) debe entenderse como un proceso de expansión de las libertades para el disfrute, en igualdad de oportunidades, de una vida prolongada, saludable y creativa (PNUD, 2009).

El desarrollo humano solamente se puede dar en un marco de igualdad de derechos y libertades para las muje-

res y de eliminación de todas las formas de violencia y discriminación de género. Es por ello que en la construcción de indicadores de desarrollo humano se debe considerar hacer visibles las desigualdades entre mujeres y hombres y que sean útiles en el desarrollo de políticas públicas que atiendan las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres y se encaminen a la igualdad de género.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México ha aumentado paulatinamente entre 1975 y 2006, de 0.694 a 0.842, este último valor corresponde a un nivel de desarrollo alto, de acuerdo con la clasificación del PNUD, mientras que el de 1975 corresponde a un desarrollo medio. A nivel de entidades federativas hay situaciones contrastantes. En aquellas que componen la frontera norte del país el IDH es alto mientras que las entidades ubicadas en el sureste presentan niveles de desarrollo humano más bajos, sin llegar a clasificarse como de desarrollo humano bajo.

Los Índices de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG) son indicadores más recientes. El primero consiste en un ajuste al IDH, cuyo propósito es establecer la magnitud de la discriminación de género en el desarrollo humano a través de la brecha entre hombres y mujeres en los indicadores que lo componen (de salud, de educación y de ingresos). El segundo es una respuesta a la demanda de medir y comparar el avance de la incorporación femenina a la toma de decisiones y su acceso a recursos que, a su vez, podrían favorecer la equidad en el acceso de las mujeres a otras capacidades. Este índice ha evidenciado la gran disparidad de género que existe en el acceso a posiciones de poder económico y político.

Por su parte el Índice de Desarrollo Relativo al Género ajustado por No Violencia (IDGNV) representa un ejercicio empírico que incorpora al IDG una nueva dimensión de no violencia de pareja. Este ajuste es una medida reciente, publicado en 2009 a nivel nacional. Los tres índices permiten tener una aproximación de la pérdida en el desarrollo humano atribuible a diferencias de género o a la violencia de pareja.

**Cuadro 5. Indicadores de desarrollo humano y género  
2000 y 2005**

Año	idh	idg	idgnv	ipg
2000	0.807	0.799	-	0.517
2005	0.820	0.815	0.798	0.610

Fuente: PNUD, Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005, PNUD, México (2009).

Los datos del cuadro 5 muestran un avance en el desarrollo humano de la población entre 2000 y 2005. Las diferencias entre el IDH y el IDG señalan una menor pérdida de desarrollo humano atribuible a las diferencias de género en 2005 con relación a 2000: en 2000 dicha pérdida representó 1.0% y en 2005, 0.67%. En 2005 el IDGNV señala que se incrementa la penalización al desarrollo humano, al 2.72%, cuando se considera la violencia de pareja contra las mujeres. Por su parte, el IPG muestra la baja participación de las mujeres mexicanas en la esfera pública, medida por el porcentaje de mujeres, en relación al de hombres que ocupan cargos en los poderes legislativos estatales, en cargos de dirección y con ingresos salariales.

Un avance importante en la medición de estos indicadores es la desagregación a nivel de entidades federativas y, más aún, a nivel municipal, lo que permite dar cuenta de la gran heterogeneidad que hay en el país, que sitúa a Chiapas con el IDH y el IDG más bajos, a Durango con el menor IPG y a Oaxaca con el menor IDGNV (PNUD, 2009).

## Logros

A lo largo del periodo analizado, se han reducido las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres prácticamente en todos los ámbitos. No obstante, la reducción no ha sido homogénea y todavía queda un largo camino por recorrer.

Uno de los logros más importantes se registra en la educación. Se observó un aumento en el alfabetismo de mujeres y hombres y una reducción importante en las brechas por sexo. La asistencia escolar también mostró un avance en la disminución de las brechas por sexo, especialmente entre la población de 13 a 19 años de edad.

En materia de salud, ha sido notable la disminución de las tasas de mortalidad materna que, entre otros factores, se relaciona con el incremento y mayor cobertura de servicios de salud, y específicamente de la atención por personal médico especializado durante el parto. Se observó también la disminución de mortalidad por causas prevenibles, como las infecciosas y parasitarias, en beneficio de mujeres y hombres, como resultado del avance en la transición epidemiológica que se ha dado en paralelo a la transición demográfica.

Se observó un crecimiento notable en la participación económica de las mujeres, especialmente en los últimos 18 años, así como un incremento en la contribución de las mujeres a la economía de los hogares. Si bien esto puede responder, en algunos casos, más a necesidades económicas para solventar los gastos en los hogares que

a una decisión propia de autonomía de las mujeres, ha contribuido al bienestar económico de los hogares y abierto la oportunidad de su participación en la sociedad fuera del ámbito doméstico, desafortunadamente, no en sustitución sino adicionalmente a sus responsabilidades en el hogar.

Un avance importante es el reconocimiento nacional e internacional del aporte económico del trabajo doméstico como una actividad productiva y, por tanto, un reconocimiento al trabajo que realizan cotidianamente casi la totalidad de las mujeres mexicanas. Además, la incipiente pero cada vez mayor participación de los hombres en las tareas domésticas representa una oportunidad para ir reduciendo la desigual carga global de trabajo entre ambos sexos.

La participación femenina en puestos de representación política ha aumentado muy lentamente. En México se instrumentaron las primeras acciones afirmativas para abatir los rezagos en la participación de las mujeres con el establecimiento de cuotas de género para candidaturas al Congreso de la Unión, que han influido en la actual representación femenina.

En el tema de violencia de género, un logro importante radica en que se ha logrado dejar de ver el problema como una cuestión perteneciente al ámbito de la vida privada y ha pasado a ser reconocido como un problema de salud pública merecedor de la atención del Estado.

En términos de producción de información, es importante reconocer el avance en la sistematización de la información desagregada por sexo y por integrar en las encuestas, desde su diseño, la perspectiva de género, lo que ha permitido la realización de un análisis de género como el que se presenta en este capítulo. Tal es el caso de las encuestas de empleo, salud, violencia y uso del tiempo, entre otras.

## Retos

Muchos de los retos que se vislumbran continúan guardando correspondencia con los que se plantearon desde la creación de los primeros programas dirigidos a la igualdad de género.

En materia de alfabetización, persisten grandes rezagos entre la población indígena, particularmente para las mujeres, pues las brechas por sexo son todavía muy amplias.

El reto de superar los rezagos educativos y de incrementar las oportunidades de las mujeres para incorporarse a los sistemas de educación universitaria y postuniversitaria, se centra sobre todo en la segregación por carreras.

Garantizar el acceso de la población, en general, y de las mujeres, en particular, a servicios integrales de salud con calidad. El rezago social y la falta de servicios de salud apropiados siguen siendo los principales responsables de las altas tasas de mortalidad materna, especialmente para las mujeres indígenas.

Promover nuevos modelos más equitativos de distribución de las tareas domésticas y extradomésticas entre mujeres y hombres en todas las etapas del ciclo de vida. Es importante la revaloración tanto del rol de las mujeres en el desarrollo económico, social y cultural del país, como en el rescate de la función social del trabajo doméstico.

Combatir la pobreza, poniendo énfasis en las necesidades de las mujeres y también en los hogares encabezados por mujeres ya que la disminución en el porcentaje de estos hogares ha sido menor en comparación con la experimentada por los hogares con jefatura masculina. Contar con medidas alternativas de la pobreza que incluya la perspectiva de género desde su construcción.

La violencia de género sigue siendo un reto para las políticas públicas, por lo que deben reforzarse los programas de prevención, atención y sanción a los agresores, así como la reparación del daño, con especial atención a las mujeres indígenas, grupo en el que el problema toma diferentes matices debido a las percepciones culturales y específicas sobre violencia dado su entorno y las condiciones de desigualdad en el contexto nacional.

Erradicar los estereotipos de género y promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

Promover una mayor participación de las mujeres en todos los niveles de cargos de decisión política y toma de decisiones.

Llenar los vacíos de información con perspectiva de género sobre todos los temas y definir criterios que permitan su comparación en el tiempo, en particular sobre población indígena.

**Cuadro 6. Principales medidas e instrumentos diseñados para contribuir a la igualdad de género en México**

Medidas	Año
<b>1974</b>	
Reforma al Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Se refuerza la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer.
Programa Nacional del Año Internacional de la Mujer	Tuvo como principal objetivo preparar el informe de México que se presentó en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1975.
<b>1975</b>	
Año Internacional de la Mujer (Asamblea General de Desarrollo y Paz)	En ese marco se realiza la Primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en nuestro país, en la que se aprueba el Plan de Acción Mundial.
	Se incorpora a la mujer como sujeto de crédito a través de Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer.
<b>1980</b>	
Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM)	Este programa fue adscrito al Consejo Nacional de Población. Propone un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de la mujer.
<b>1981</b>	
Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	México ratifica la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>1985</b>	
El Gobierno Federal instala la Comisión Nacional de la Mujer	La Comisión coordinó las actividades y proyectos sectoriales en la materia. También preparó la participación de México en la III Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Nairobi.
<b>1991</b>	
La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Crea la Fiscalía Especial para Delitos Sexuales	Su objetivo principalmente es atender las denuncias por delitos sexuales.
Reformas al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.	Se tipifica el hostigamiento sexual como delito.
Programa de la Mujer Campesina	Creado por la Secretaría de la Reforma Agraria.
<b>1992</b>	
Ley Agraria	Contiene cambios importantes en la condición jurídica de la mujer. El artículo 12 especifica que son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos agrarios. En materia de sucesión el ejidatario tiene la facultad de designar a quien debe sucederle en sus derechos sobre su parcela, para ello podrá designar al cónyuge o a la concubina en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.
<b>1993</b>	
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos crea la Red de Apoyo a Mujeres Víctimas de Abuso	La Red tiene el objetivo de promover la coordinación con dependencias y con entidades federales, estatales y municipales, para apoyar a las mujeres que sufren cualquier tipo de violencia.
Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio	Esta norma tiene el objetivo de establecer los criterios para atender y vigilar la salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y la atención del recién nacido normales.
Reforma al Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Se establece la obligación del Estado de brindar asistencia jurídica a las víctimas de delitos sexuales, derecho a recibir reparación del daño y atención médica de urgencia.

Medidas	Año
<b>1994</b>	
Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe	México participa en la Sexta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, Argentina, septiembre de 1994 en la que se aprueba el Programa de Acción Regional que tiene como objetivo principal "Acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia".
La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal crea la Unidad Especializada de Atención y Orientación Legal a Víctimas del Delito.	Se puso en operación un programa de Atención Integral para la rehabilitación de Víctimas de Ataques Sexuales.
Se crea la Coordinación de Asuntos de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores.	En enero de 1994 se estableció la Coordinación de Asuntos de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores en preparación y como apoyo al Comité Nacional Coordinador de la IV Conferencia Mundial de la Mujer.
<b>1995</b>	
Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing).	Participación de México y adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.
Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000, de la Secretaría de Salud.	Garantizar a toda la población el acceso universal a información, orientación y servicios de alta calidad de planificación familiar en el contexto amplio de la salud reproductiva, con opciones múltiples de métodos anticonceptivos efectivos, seguros y aceptables para todas las fases de la vida reproductiva, que permitan el libre ejercicio del derecho a decidir el número y espaciamiento de los/las hijos(as) y mediante un procedimiento de consentimiento informado. Los servicios deberán ser proporcionados con absoluto respeto a la dignidad de las personas y de las parejas de acuerdo con los lineamientos de la norma oficial mexicana de los servicios de planificación familiar (NOM-005-SSA2-1993) y atendiendo a la diversidad cultural y étnica del país.
<b>1996</b>	
Programa Nacional de la Mujer 1995-2000	Su propósito es normar y coordinar las políticas relacionadas con la mujer y con ello propiciar una eficiente articulación e integración de programas y acciones gubernamentales, e involucrar a diversas organizaciones sociales, en especial, a las que atienden a mujeres.
La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural crea la Unidad Nacional responsable del Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural.	Su propósito es fomentar la creación de nuevas formas de asociación económica microrregional, promover el acceso a la adopción de tecnologías apropiadas e impulsar el desarrollo de proyectos que permitan la generación de empleo e ingreso en el medio rural.
Se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).	Los derechos de la mujer que protege son: una vida libre de violencia; derechos humanos; derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	La Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó la Ley por unanimidad. Este ordenamiento establece los procedimientos para asistir y prevenir los fenómenos violentos que se presentan en el interior de la familia. Define que es la violencia intrafamiliar, quienes son los generadores, sus receptores y diferentes formas de maltrato: físico, psicoemocional y sexual.
Modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	Se establece en la fracción XXII, transitoria del artículo 5 del Cofipe, que "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan 70 por ciento para un mismo género".
La XLIX Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA49.25.	La XLIX Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA49.25, en la que se declara que la violencia es un problema de salud pública fundamental y creciente en todo el mundo, por lo que es necesario que los Estados Miembros establezcan actividades de salud pública para abordar el problema. Las metas del informe son aumentar la conciencia acerca del problema de la violencia en el mundo y dejar claro que la violencia puede prevenirse y que la salud pública tiene el cometido fundamental de abordar sus causas y consecuencias.



Medidas	Año
<b>1998</b>	
Se crea la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer.	Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que sustituye a la Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer en la promoción de las acciones del Programa Nacional de la Mujer 1995-2000.
Se reforma el reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores.	Se establece que la titular de esa dependencia debe: "Acordar las acciones necesarias para la aplicación del Programa Nacional de la Mujer en el ámbito de la política exterior y las correspondientes en el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de género, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y sus órganos desconcentrados".
Se crea la Dirección General de Equidad y Género en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.	Se encarga de promover el reconocimiento y valoración del trabajo femenino, mediante cuatro subprogramas: Difusión y defensa de los derechos laborales de la mujer; Políticas de género; Promoción y empleo; y Gestión.
<b>1999</b>	
Se crea la comisión de Equidad y Género del Senado de la República.	La Comisión tiene el objetivo de atender, en su aspecto legislativo, los asuntos de género y promover la equidad.
Norma Oficial Mexicana NOM190-SSA1-1999. Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar.	En esta norma se establecen los criterios a observar en la atención médica y la orientación proporcionadas a las y los usuarios involucrados en situaciones de violencia familiar.
Se firma el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	Protocolo donde se reconoce al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir la facultad de considerar las comunicaciones de personas que sean víctimas de violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención por un Estado Parte.
<b>2000</b>	
Programa interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género	La Comisión Interamericana de Mujeres, en su XXX Asamblea, teniendo como antecedente las resoluciones CIM/RES. 209 (XIX-O/98) y AG/RES. 1625 (XXIX-O/99), resuelven la aprobación e implementación del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género; el cual tiene entre sus objetivos principales integrar la perspectiva de género en todos los órganos y organismos y entidades del sistema interamericano; que los Estados Miembros de la OEA formulen políticas públicas, estrategias y propuestas dirigidas a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género y promover la participación plena e igualitaria de la mujer en todos los aspectos del desarrollo económico, social, político y cultural.
Reforma al Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Una de las más importantes modificaciones que se llevó a cabo en el año 2000 fue la reforma a este artículo, para precisar la responsabilidad del Estado en los derechos que tienen los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.
Creación de la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados.	Para 2007, todos los congresos locales cuentan con comisiones sobre el tema de equidad de género.
<b>2001</b>	
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.	Se expide la Ley, con el objetivo general para el Instituto de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.
Se crea el Instituto Nacional de las Mujeres.	Se crea el Instituto Nacional de las Mujeres como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Medidas	Año
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2000-2006	Refleja la voluntad política del gobierno federal por introducir, de manera transversal, un enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, con objeto de eliminar todas las formas de discriminación en contra de las mujeres.
Se conforman mesas interinstitucionales de Enlaces de Género en el Gobierno Federal.	Es un mecanismo para el seguimiento de los compromisos del Ejecutivo en materia de equidad de género.
Programa de Acción Mujer y Salud (PROMSA), 2002-2006 de la Secretaría de Salud.	Se concibió como una iniciativa destinada a incorporar la perspectiva de género en el sector salud. Debido a la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres y a la apremiante necesidad de acciones afirmativas en favor de la población femenina a lo largo de todo el ciclo de vida, este Programa buscaba dar respuesta a las necesidades de las mujeres como usuarias de los programas y servicios de salud, y como proveedoras de cuidados a la salud en los ámbitos doméstico, comunitario e institucional.
<b>2002</b>	
México ratifica la firma del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer.	Protocolo donde se reconoce al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir la facultad de considerar las comunicaciones de personas que sean víctimas de violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención por un Estado Parte.
Se crea la primera instancia para el adelanto de la mujer en las entidades federativas.	La primera se crea en 2002 y actualmente todas las entidades cuentan con una instancia, sólo en Guerrero y Michoacán tienen grado de Secretaría.
Se firma el Acuerdo Nacional para la Equidad entre Mujeres y Hombres.	Tiene como objetivo establecer el compromiso de las dependencias de gobierno federal centrales, desconcentradas y paraestatales, así como de la Procuraduría General de la República en coordinarse para trabajar a fin de cumplir con las metas que ellas mismas establecieron en el Volumen 2 del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD).
Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres de la Secretaría de Salud	Tiene el objetivo de contribuir, desde el sector salud, a reducir la violencia familiar, sexual y contra las mujeres y su consecuente impacto en la salud especialmente en las mujeres, las niñas y los niños.
Reforma Legislativa con carácter obligatorio al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	La Cámara de Diputados aprobó el decreto que dice “ [...] en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” (175-A); y “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto” (175-B).
<b>2003</b>	
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Tiene como objetivo prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Rige las actividades de la Comisión: orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Se crea la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.	Rinde cuentas del estado que guardan las investigaciones relacionadas con la violencia feminicida y la procuración de justicia en el país.
El INMUJERES establece el Modelo de Equidad de Género, MEG-2003.	Es una estrategia que proporciona una herramienta dirigida para que empresas privadas, las instituciones públicas y los organismos sociales asuman el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, para re-organizar y definir mecanismos que incorporen una perspectiva de género e instrumenten acciones afirmativas y/o a favor del personal, que conduzcan -a corto y mediano plazo- al establecimiento de condiciones equitativas para mujeres y hombres en sus espacios de trabajo.

Medidas	Año
Se crea la Línea Telefónica Vida sin Violencia 01800 911 25 11.	El INMUJERES, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), puso en marcha la Línea Telefónica denominada Vida sin Violencia, que opera un servicio telefónico nacional, de atención las 24 horas, los 365 días del año, gratuito y confidencial de atención psicológica y asesoría jurídica, con la finalidad de atender a las mujeres de todas las edades que viven violencia.
Norma Oficial Mexicana NOM-034-SSA2-2002, para la prevención y control de los defectos al nacimiento.	Esta Norma Oficial Mexicana establece los criterios y especificaciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento y control de los defectos al nacimiento.
La Secretaría de Salud crea el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR).	Tiene como misión ser un órgano rector que contribuya a mejorar la salud de la población a través de la incorporación de la perspectiva de género en programas y acciones del sector salud así como de la salud sexual y reproductiva, con pleno respeto a los derechos humanos.
<b>2004</b>	
Ley General de Desarrollo Social	Con esta ley se garantiza el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social, actuando bajo el principio de respeto a la diversidad que incluye el reconocimiento en términos de género.
IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL	Adopción del Consenso de México, donde se reafirma el compromiso con los objetivos de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).
Se crea el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI).	Su objetivo es dar seguimiento al cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), único instrumento jurídicamente vinculante de alcance hemisférico a nivel internacional en la materia.
<b>2005</b>	
Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, con la Secretaría de la Función Pública adoptando mayor compromiso.	Tiene por objetivo modificar la infraestructura institucional en sus normas, actividades y relación con el personal para transformar la dinámica institucional y brindar un acceso no discriminatorio a las mujeres en la administración pública. Hay 21 dependencias y entidades con el programa establecido.
<b>2006</b>	
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH)	Se promulga en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006.
Se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en contra de las Mujeres en el país (FEVIM).	Su misión es garantizar la atención y procuración de justicia hacia las mujeres, para generar una cultura de respeto a sus derechos humanos y una vida libre de violencia.
Creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.	Contribuye a mejorar la condición económica, social y política de las mexicanas e impulsar un mejor equilibrio distributivo en las oportunidades, recursos y poder, entre mujeres y hombres.
Presupuesto de Egresos de la Federación	La creación e incremento en los presupuestos etiquetados para mujeres y la igualdad de género también ha sido una respuesta que favorece el trabajo desarrollado en distintas dependencias de la administración pública, al haberse incorporado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que norma el ejercicio anual de recursos de las dependencias y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de equidad de género.
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	A partir de este año el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) opera este programa mediante la recepción, validación, apoyo financiero y seguimiento de los proyectos presentados por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF). El PAIMEF tiene como objetivo contribuir a la integración de las mujeres al desarrollo social en condiciones de equidad y ejercicio pleno de sus derechos y el corresponsable cumplimiento de sus obligaciones, a través del fortalecimiento de las IMEF, y el fomento de la cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y la academia para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres.

Medidas	Año
<b>2007</b>	
Se publica la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Se promulga en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.
Se firma el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	El Estado Mexicano se compromete a garantizar las condiciones de vida sin violencia ni discriminación, en igualdad de oportunidades y de ejercicio pleno de los derechos y su participación equitativa en todos los ámbitos de la vida. Al finalizar 2008 han firmado el Acuerdo 25 entidades federativas. Al finalizar 2008 han firmado el Acuerdo los gobiernos de 25 entidades federativas.
Se instala el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVCM).	Tiene por objeto coordinar la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Se integra por nueve dependencias y entidades de la Administración Pública y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.
X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. CEPAL	Adopción del Consenso de Quito el cual establece compromisos en dos temas de importancia estratégica para la región: a) participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles, y b) la contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado.
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas	La Ley tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.
Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)	Tiene como objetivo fortalecer el trabajo realizado por la Procuraduría General de la República en la materia. La FEVIMTRA dio continuidad al trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM).
Secretaría de Salud	Programa de Acción Específico de Igualdad de Género en Salud.
<b>2008</b>	
Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH)	El SNIMH constituye el mecanismo institucional del vínculo, negociaciones y definiciones de las estrategias para la igualdad de género.
Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género	La creación de este Fondo se enmarca en las recomendaciones hechas por la CEDAW y la LGIMH, que establece garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas y proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas. Se constituyó para desarrollar acciones y proyectos orientados a garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del fortalecimiento de las 32 instancias de las mujeres en las entidades federativas.
Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM)	Este Fondo fue creado para impulsar y fortalecer la creación, desarrollo y consolidación de instancias municipales de las mujeres, con el fin de promover la institucionalización y transversalidad de la PEG, diseñar y aplicar políticas públicas en favor de la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo local.
Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo MVVG)	Se creó con el propósito de garantizar que los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las 32 entidades federativas cuenten con los recursos necesarios para la incorporación de la perspectiva de género en los programas, proyectos, modelos, sistemas y acciones para combatir y erradicar la violencia de género y se promueva la atención integral a las mujeres víctimas de violencia. Estos recursos están destinados a la implementación de políticas públicas, programas y acciones para el cumplimiento de la LGAMVLV.
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD)	El PROIGUALDAD fue formulado para dar cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Medidas	Año
Reforme al Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales.	Establece en su Artículo 219 Fracción 1: De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
<b>2009</b>	
Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.	Esta Norma tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.
Norma Mexicana para la igualdad laboral entre hombres y mujeres NMX-R-025-SCF1-2009.	La declaratoria de vigencia se publica en el diario oficial el 9 de abril de 2009, y establece los requisitos para obtener la certificación y el emblema que comprueban que las prácticas laborales de las organizaciones respetan la igualdad y la no discriminación, la previsión social, el clima laboral adecuado, la libertad y la accesibilidad laborales entre mujeres y hombres.

## Bibliografía

- CNDH (2007), *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la CNDH*, en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec2.htm#>
- CONAPO (2001), *Comportamiento reproductivo de la población indígena*, México, Consejo Nacional de Población.
- De León Aldaba, Marnay (1999), "Situación de la mujer campesina", en *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 35, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/35/pr/pr22.pdf>
- Díaz de León Carrasco, Alejandro (1997), "El Ministerio Público y la Víctima del Delito", en *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 84, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/136/16.pdf>
- INEGI (2000), *Violencia Intrafamiliar. Encuesta 1999. Documento Metodológico y Resultados*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2001), *Estadísticas de trabajo doméstico y extradoméstico en México, 1995-1999*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2009), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2008*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI, INMUJERES (2008), *Mujeres y Hombres en México 2008*, Aguascalientes, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Instituto Nacional de las Mujeres.
- INMUJERES (2003), *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre familia, hogares y vivienda en México*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- (2004), *Pasos hacia la equidad de género en México*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- (2006), *Panorama de la salud mental en las mujeres y los hombres mexicanos*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- INMUJERES (2007a), *El impacto de los estereotipos y los roles de género en México*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- INMUJERES (2007b), *Pasos hacia la igualdad de género en México 2007*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- INMUJERES, CONAPO, CDI, SSA (2006), *Las mujeres indígenas de México: su contexto socioeconómico, demográfico y de salud*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- Keijzer, Benno de (2003), "El género y el proceso salud-enfermedad-atención", en *Género y Salud en Cifras*, vol 1, núm. 3, México, Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- Nájera Ahumada, Alma Gloria, María Blanca López Arellano et al. (1998), "Maternidad, sexualidad y comportamiento reproductivo: apuntes sobre la identidad de las mujeres", en Figueroa Perea, Juan Guillermo (comp.), *La condición de la mujer en el espacio de la salud*, México, El Colegio de México.



- OPS (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, DC, Organización Panamericana de la Salud
- Pedrero, Mercedes (2005), *Trabajo doméstico no remunerado en México. Una estimación de su valor económico a través de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- PNUD (2009), *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/genero/index.html>.
- Romero, Martha P., María Elena Medina Mora (2003), "Las mujeres y el consumo del alcohol", en *Género y Salud en Cifras*, vol. 1, núm. 2, México, Secretaría de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- SSA (1996), *Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000*, México, Secretaría de Salud, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/337/default.htm?s=iste>
- (2001), *Programa de Acción Mujer y Salud*, México, Secretaría de Salud, en [http://www.generosaludreproductiva.gob.mx/Mujer\\_y\\_Salud-CNEGSR.pdf](http://www.generosaludreproductiva.gob.mx/Mujer_y_Salud-CNEGSR.pdf)
- (2008), "Registro nacional de casos de SIDA", datos al 31 de diciembre de 2007
- SSA, INSP (2006), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, México, Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.

# La oferta de información sociodemográfica oficial en México, 1974-2009

Antonio A. Guerrero

## Resumen

En el artículo se hace un recuento de la oferta de información sociodemográfica oficial en el país, particularmente la que se ha generado en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y las secretarías de Salud (SSA) y del Trabajo y Previsión Social (STPS). La exposición se desagrega en tres periodos: 1974-1982, 1983-1994 y 1995-2009. Se destacan los principales proyectos por fuentes de información (censos, encuestas y registros administrativos) y por tipo de productos generados.\*

## Introducción

Las estadísticas oficiales mexicanas gozan de larga vida. Su historia está enmarcada por la persistencia y el propósito de hacer comprensible la realidad demográfica, social y económica del país. Al respecto, se pueden establecer fechas significativas, como el año 1882, en el que se fundó la legendaria Dirección General de Estadística (DGE), o 1922, cuando se estableció el Departamento de la Estadística Nacional (DEN), en plena fase de reconstrucción nacional, así como 1974, año en el que se creó el Consejo Nacional de Población.

En 1974 se cumplieron 92 años de la creación de la DGE, 80 del surgimiento del primer anuario estadístico, 79 del primer censo de población, 52 de la primera Reunión Nacional de Estadística, 39 de la publicación de *La política demográfica de México* de Gilberto Loyo, 21 de la institucionalización del muestreo en la realización de estadísticas, 13 de que Raúl Benítez Zenteno publicara *Análisis demográfico de México*, diez del surgimiento de la primera maestría en demografía (en El Colegio de México) y de la primera encuesta de fecundidad (UNAM), y ocho de las *Proyecciones de la población de México 1960-1980* de Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera Acevedo.

De 1974 a 2009, la oferta de las estadísticas sociodemográficas ha vivido intensos cambios (más en unos rubros que en otros) acordes con las transformaciones del país, la revolución tecnológica, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los usuarios, la globalización y, desde luego, la profesionalización de las oficinas de estadística. Una historia que merece contarse para conocer mejor nuestro presente.

## I. Periodo 1974-1982

A inicio de la década de los setenta, las estadísticas oficiales se enfrentaron a un insólito proceso de diagnóstico y reorganización, resultado del reconocimiento de varios factores: las unidades de producción de información estadística estaban dispersas y desarticuladas, había la escasez de recursos humanos y financieros, era necesario fortalecer nuevamente a la DGE (cuya importancia había decrecido al paso de los años) como instancia normativa y las estadísticas debían adecuarse a las necesidades de una reforma administrativa que otorgaba al proceso de planeación y programación un lugar fundamental, lo que requería información oportuna, suficiente y de calidad.

Como consecuencia, durante el gobierno de Luis Echeverría se creó el Sistema de Información para la Programación Económica y Social (SIPES), el cual establecía que todas las unidades productoras de información de la administración pública, junto con la DGE, debían organizarse en comités técnicos temáticos y regionales, con la finalidad de producir sus estadísticas de manera ordenada, con base en un conjunto de normas y metodologías coordinadas por una unidad central. El Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) fue el mejor producto de esa propuesta. Este modelo del SIPES desapareció en 1976, y uno de sus méritos consistió en diagnosticar la difícil realidad de las estadísticas oficiales y proponer un modelo articulador de las unidades de producción, pero sus logros prácticos fueron escasos.

Al iniciar la administración de José López Portillo, se determinó crear la Secretaría de Programación

\* Agradezco los valiosos comentarios de los actuarios Miguel Cervera Flores y Antonio Escobedo Aguirre

y Presupuesto (SPP) como instancia responsable de la planeación nacional, y el 23 de marzo de 1977, se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI), estructurada en cuatro direcciones generales: Estadística, Estudios del Territorio Nacional, Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información y Sistemas y Procesos Electrónicos, así como las coordinaciones de Integración y Análisis de Información y de Administración y la Unidad de Evaluación y Control de Gestión.

De esta organización resultó un nuevo modelo de generación de información: a la Dirección General de Diseño e Implantación le correspondería atender la etapa de planeación y desarrollo conceptual y la DGE se circunscribiría estrictamente a las tareas de levantamiento de la información. Entre sus principales logros están el inventario de las estadísticas nacionales, la serie *Información sobre información* y una conceptualización sistémica de las estadísticas nacionales.

En febrero de 1980 la CGSNI se reestructuró y dio paso a la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (CGSNEGI), la cual quedó integrada por las direcciones generales de Estadística, de Geografía del Territorio Nacional, de Política Informática y de Integración y Análisis de la Información. Como unidades de apoyo, se crearon la Coordinación Administrativa y la Unidad de Control de Gestión. La DGE retomó el control de todo el proceso de generación de la información, además de las tareas en materia de normatividad, coordinación del sistema y prestación del servicio público de información. Esta instancia de coordinación es el antecedente del INEGI.

Entre los principales proyectos efectuados durante el periodo se pueden citar:

**Censos de población y vivienda.** Los censos de población y vivienda han sido, sin lugar a dudas, el principal soporte de la información sociodemográfica nacional. El *IX Censo General de Población y Vivienda* se levantó el 28 de enero de 1970 y contempló una temática que incluía: estructura de la población, migración, educación, fecundidad, alimentación, bienes y servicios y materiales de construcción de la vivienda, así como actividad económica. Los datos preliminares se dieron a conocer con oportunidad, de acuerdo con la época, en el transcurso de 1970 y 1971, mientras que los resultados definitivos se entregaron en 1972.

El *X Censo General de Población y Vivienda*, por su parte, se llevó a cabo el 4 de junio de 1980. Para este censo se amplió la temática y se diseñó una estructura de organización mixta y desconcentrada que contempló la participación directa de los gobiernos de los estados y

del gobierno federal;<sup>1</sup> la experiencia de este censo mostró las desventajas de una estructura con muchos puestos de mando. La oportunidad de la información, por otra parte, dejó mucho que desear, pues la entrega de los resultados definitivos concluyó hasta 1986.

**Encuestas de ingresos y gastos.** Durante 1975, la STPS llevó a cabo, por medio del CENIET, la *Encuesta sobre Ingresos y Gastos Familiares*, cuyo objetivo fue conocer la estructura del ingreso, los principales factores que lo determinaban y sus repercusiones sociales y económicas. De cobertura nacional, se levantó por muestreo probabilístico e incluyó a 9 554 hogares, casi el doble del número de hogares cubiertos por la *Encuesta de Ingresos y Egresos de la República Mexicana* de 1969.

Esta encuesta regresó a la instancia que la había creado, la DGE, para quedarse y convertirse en un operativo periódico. La encuesta de 1977 tuvo cobertura nacional y la información se levantó en dos periodos. Con la finalidad de organizar el levantamiento, además de destacar las tres principales áreas metropolitanas, se dividió al país en ocho regiones estadísticas; sus resultados se publicaron en 1981.

**Encuestas de empleo.** Con base en el *Programa Atlántida*, a partir de septiembre de 1971, la DGE inició el levantamiento de la *Encuesta Nacional de Hogares* (ENH) como primer paso para la implantación de un sistema de encuestas en hogares de tipo continuo. Este sistema, cuyo principal objetivo radicaba en obtener información económica y social de la población del país para conocer sus condiciones de bienestar y cuantificar los efectos de las políticas públicas, contemplaba rubros como educación, salud, vivienda, migración y mano de obra, entre otros. El tamaño de la muestra fue de 35 mil hogares y, a finales de 1974, se instalaron diez oficinas regionales que tuvieron como propósito organizar su levantamiento en todo el territorio nacional.

Esta encuesta amplió gradualmente su cobertura, temática e información y se convirtió en la Encuesta Continua de Mano de Obra (ECMO) a partir de 1973 y Encuesta Continua sobre Ocupación (ECMO) de 1974 a 1984.

**Encuesta Mexicana de Fecundidad (EMF).** Este proyecto formó parte de un programa internacional de investigación denominado *Encuesta Mundial de Fecundidad* (WFS, por sus siglas en inglés) que tuvo su origen en 1972 y que

<sup>1</sup> Información detallada sobre la temática de censos y encuestas del INEGI puede consultarse en las publicaciones *125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007* y *Conociendo las estadísticas de México*.

requirió de la participación de expertos de la UNAM y de El Colegio de México (COLMEX), mientras que el Consejo Nacional de Población participó decididamente en la definición y desarrollo del proyecto y se convirtió en usuario prioritario de los resultados obtenidos. Se conformó un equipo de trabajo y de campo integrado básicamente por mujeres. La EMF se levantó del 18 de julio de 1976 al 5 de marzo de 1977 y se aplicaron 7 310 entrevistas a mujeres de entre 15 y 49 años, en ocho regiones socioeconómicas en las que se dividió al país, utilizando cuestionarios para localidades, hogares y personas. Esta encuesta sirvió para que el CONAPO sustentara la *Política Demográfica 1978-1982* (el primer Programa Nacional de Población) y las instituciones correspondientes desarrollaran los primeros programas de salud materno-infantil y de planificación familiar que condujeron a la disminución de la fecundidad en el país.

A partir de entonces, se empezaron a efectuar operativos similares: en 1978, la Coordinación del Programa de Planificación Familiar, a cuyo cargo estuvo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), levantó la *Encuesta Nacional de Prevalencia en el Uso de Métodos Anti-conceptivos*, en la que se aplicaron 4 492 cuestionarios individuales con preguntas sobre la regulación de la fecundidad, el contacto con servicios de salud y las intenciones reproductivas. Asimismo, el IMSS levantó en 1981 la *Encuesta Rural de Planificación Familiar*, mientras que el CONAPO llevó a cabo en 1982 la *Encuesta Nacional Demográfica*, en la que se abordaron preguntas relativas a fecundidad, mortalidad, migración, educación, empleo, planificación familiar y nupcialidad, y se aplicaron 10 205 cuestionarios. El CENIET de la STPS levantó en 1978 la *Encuesta Nacional de Migración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos*, en la cual se hizo especial énfasis en los trabajadores indocumentados, mientras que el Instituto Nacional de Nutrición realizó en 1979 la *Encuesta Nacional de Alimentación*.

**Registros administrativos.** En la década de los setenta, los registros administrativos adolecían de innumerables problemas, razón por la que se modificaron algunos procedimientos de captación, los cuales simplificaron en los estados la compleja labor de recolección de información, en la cual participaron las delegaciones federales de estadística. Nuevo León fue la entidad más activa en la aplicación de reformas que favorecieron la captación de información, entre éstas la creación de la primera delegación estatal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la reforma al Registro Civil y la expedición del certificado de nacido vivo.

El esquema de transcripción de datos (libros, actas o expedientes) impactaba en la oportunidad de la información (entre cinco y seis años después, en el mejor de los

casos). Los resultados se difundían en versiones impresas como parte de los anuarios y había una lista de tabulados que podían consultarse en la Biblioteca *Gilberto Loyo*. La captación de la información de las estadísticas vitales se hacía en sábanas (hojas tabulares), la codificación era totalmente manual, en suma, había mucho trabajo para la DGE y los demógrafos.

**Proyecciones de población.** También en la década de los setenta se institucionalizó la práctica de elaborar proyecciones de población en el CONAPO. Anteriormente, y de manera intermitente, se habían elaborado en el COLMEX, la UNAM, la DGE y el Banco de México, que publicó el trabajo pionero de Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera.

En otro orden de ideas, en el periodo se elaboraron diversos productos, entre los cuales destacan los tabulados de los resultados preliminares y definitivos de los censos de población, así como sus volúmenes de integración territorial y de cartografía.

Una publicación muy importante fue sin duda el *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, que proporcionaba información sobre características físicas, población, vivienda, salud, educación, cultura, sectores económicos, finanzas y producto nacional. El anuario fue la principal fuente de divulgación de estadísticas vitales y se complementaba con la *Revista de estadística*, que en unos años tuvo periodicidad mensual y en otros trimestral, y que proporcionaba información de hechos vitales, migración y atención en centros de salud, entre otros.

A estas publicaciones tradicionales se incorporaron, a inicios de la década de los ochenta, los manuales de estadísticas básicas sectoriales (MEBS) y los manuales de estadísticas básicas de los estados (MEBES), productos en los que participaron las delegaciones regionales de la SPP, por medio de las unidades de apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (UASNEGI). En 1980 existían ya los manuales sectoriales de diversas temáticas: comercial, industrial, comunicaciones y transportes, turismo, agropecuario y forestal, pesca, salud y seguridad social, educación, ciencia y tecnología, laboral, asentamientos humanos y obras públicas. La DGE también generó en esos años volúmenes sobre las estadísticas vitales, el inventario de estadísticas nacionales, vivienda, educación, la *Agenda estadística e Información sobre información*.

Otras publicaciones de estadística, no generadas por la DGE, fueron: *Estadística básica del Sistema Educativo Nacional* (SEP, varios años), *Anuario estadístico del ISSSTE* (desde 1965), *Anuario estadístico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia* (de 1970 en adelante), *Memoria estadística del IMSS* (desde 1964), *Estadísticas vitales de los Estados Unidos Mexicanos* (SSA, desde 1972), *Boletín epidemiológico y estadísticas hospitalarias*

(SSA, desde 1975), *Estadísticas de salud en la población amparada por el IMSS* (desde 1963), *Indicadores económicos del Banco de México* (para índices de precios al consumidor), resultados de las encuestas nutricionales (Instituto Nacional de Nutrición, desde 1963), *Indicadores del nivel de vida* (NAFINSA, 1970), *Estadística de desocupación* (NAFINSA, 1970), y *Necesidades esenciales de México* (1982), mientras que el CONAPO publicó en 1975 su primer breviario *México demográfico*.

Es importante mencionar que en la década de los setenta se consolidó el trabajo demográfico en el país. Además de la creación del CONAPO, habría que destacar la realización de la primera Reunión Nacional sobre Investigación Demográfica en 1977 y la creación de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) en 1980. Por otra parte, en 1979 se crearon la Asociación Mexicana de Estadística y en 1980 el Centro de Investigación en Matemáticas (CIMAT). Al cierre del periodo, en 1982, se llevó a cabo la V Reunión Nacional de Estadística en el marco del primer centenario de la Dirección General de Estadística.

En 1982 se fundó la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, adscrita a la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo principal fue crear el Registro Único de Población, aunque también orientó sus esfuerzos a producir información estadística sociodemográfica, que tuvo como fuente los registros vitales.

## II. Periodo 1983-1994

En enero de 1983 se creó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con el propósito de dar un valor estratégico a la información estadística y geográfica, que hasta entonces ocupaba un lugar discreto en las prioridades de la administración pública. Para ello, en 1980, se había emitido la Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG) que ponía al día el papel rector del organismo responsable de la evaluación, captación, procesamiento, control y presentación de la información estadística y geográfica nacional. Además de este ambiente legal más favorable, el INEGI tendría el respaldo financiero e institucional (por ejemplo, los convenios únicos de desarrollo) indispensable para iniciar una nueva era de las estadísticas oficiales.

Entre los cambios más importantes que se dieron en los primeros años del INEGI están: la creación, por primera ocasión en la evolución de las estadísticas oficiales del país, de una estructura regional permanente (ya que entre 1983 y 1985 se fundaron las diez direcciones regionales) responsable de la recolección de la información y norma-

da centralmente, y un ambicioso programa de modernización que inició en 1989 y que tuvo diez vertientes: la ya descentralización (sus oficinas centrales se establecieron en Aguascalientes); la adquisición de tecnología de punta; la revisión de las metodologías; el establecimiento de un amplio programa de capacitación que incluyó talleres y cursos internacionales sobre muestreo, pobreza, demografía y mercados de trabajo, entre otros; la concertación interinstitucional; el establecimiento de nuevas áreas técnicas, como la creación de la Dirección General de Contabilidad Nacional, Estadísticas Socioeconómicas y Precios (DGCNESP), por lo cual la DGE habría de circunscribirse a las estadísticas básicas, y la naciente DGCNESP, a las derivadas; la generación de nuevos productos para distintos tipos de usuarios (ya no sólo los especializados) en diversos formatos; el fomento a la cultura estadística y geográfica mediante la creación de 55 centros de información y ventas y el establecimiento de una red externa de bibliotecas dotadas con productos del INEGI; un nuevo marco administrativo encaminado a la autonomía técnica; y la profesionalización del personal.

En este periodo también se fortalecieron las oficinas de estadística a nivel sectorial y estatal. El CONAPO, la SSA, la SEP y la STPS, entre otras, así como los estados más desarrollados del país, consolidaron su labor estadística. Se establecieron importantes acuerdos interinstitucionales en la materia, como lo muestran las encuestas de empleo y demográficas, pero se dejó de lado la idea de los comités técnicos. Hubo crecimiento estadístico, pero escasa articulación.

En esos años hubo un inusitado *boom* de productos estadísticos, algunos de los cuales alcanzaron importantes tirajes, pero que más adelante se reducirían como consecuencia de la puesta en marcha de los portales en Internet.

Los proyectos en los cuales se trabajó durante el lapso fueron:

**XI Censo General de Población y Vivienda 1990.** Sus actividades preparatorias iniciaron en 1986 con el primer Ensayo Censal, al que habrían de seguir varios ensayos, el Censo Piloto de 1988, además de poco más de 50 pruebas, lo cual lo convertiría en un censo relevante por la importancia que se le dio a la planeación y experimentación de sus etapas preparatorias, así como por la participación de usuarios y expertos en diez talleres, reuniones y seminarios de discusión sobre la temática. La metodología fue innovadora: se amplió el periodo de levantamiento de uno a cinco días, se simplificó el cuestionario, se instrumentó un amplio programa de comunicación, se elaboró un modelo de capacitación descentralizada, se realizó una enumeración previa de viviendas y se desarrolló la ac-



tualización cartográfica del territorio nacional mediante la visita a 24 mil áreas geoestadísticas básicas (AGEB) urbanas y 17 mil rurales. Participaron más de 650 mil personas y dependieron directamente del INEGI.

Los resultados definitivos se dieron a conocer con considerable oportunidad, pues su presentación a los gobernadores inició el 13 de diciembre de 1990.

**Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH).** En este periodo se realizaron en el INEGI cuatro versiones de esta encuesta, la primera de ellas en 1983-1984, con información desagregada en áreas de alta y baja densidad poblacional, y para las doce principales áreas metropolitanas de acuerdo con el criterio de Luis Unikel utilizado en las encuestas de empleo; este ejercicio se aplicó en 25 mil viviendas durante cinco trimestres. Conceptos similares se aplicaron en la versión de 1989, en la que se visitaron 11 531 viviendas. Por su parte, en la ENIGH de 1992 y en la de 1994, la información se desagregó para localidades mayores y menores de 2 500 habitantes, y ambas tuvieron un tamaño de muestra similar, de aproximadamente doce mil viviendas. La encuesta de 1983-1984 presentó resultados entre 1987 y 1989, rezago que en los siguientes ejercicios se superó significativamente, pues los resultados de la ENIGH 1989 se presentaron tres años después, mientras que las de 1992 y 1994 redujeron la demora a un año.

**Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) y otras encuestas de empleo.** Como complemento de la *Encuesta Continua sobre Ocupación (ECSO)*, se diseñó la *Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)*, la cual se levantó en 1983 simultáneamente en las tres principales áreas metropolitanas que cubría la ECSO: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, así como en otras nueve áreas metropolitanas: Puebla, Chihuahua, León, Tampico, Torreón, Orizaba, Veracruz, Mérida y San Luis Potosí.

Ambas encuestas fueron la base para elaborar un nuevo marco de viviendas en las zonas encuestadas. La ECSO dejó de aplicarse en 1985 y a partir de ese año se trabajaría solamente con la ENEU, a la que se incorporaron cuatro ciudades más: Tijuana, Ciudad Juárez, Matamoros y Nuevo Laredo.

En 1983 se inició una tendencia a ampliar los alcances y homogeneizar la metodología de las encuestas, tanto en el levantamiento como en el tratamiento de la información, para lo cual se tomaron en cuenta las recomendaciones emitidas por la Oficina de Estadística de la ONU, así como los requerimientos de los usuarios. En 1992, la ENEU se amplió a 18 ciudades más, y en 1994, a un total de 38, año en el que la muestra alcanzó un total de 29 100 viviendas mensuales por área y 87 300 trimestrales.

Por medio de convenios específicos con la STPS, se levantó la *Encuesta Nacional de Empleo (ENE)* en los años 1988, 1991 y 1993, como una ampliación de la ENEU, con una muestra de 50 mil viviendas. La información se recolectó en el segundo trimestre de cada uno de esos años, con desagregación de la información en áreas menos urbanizadas (menores de cien mil habitantes) y más urbanizadas. La secretaría promovió el levantamiento de módulos adicionales a la ENE: agropecuario, para zonas indígenas, y trabajo infantil, información que amplió significativamente el conocimiento sobre el empleo a nivel global y para grupos específicos.

Adicionalmente, la STPS y el INEGI trabajaron en 1988 la *Encuesta Nacional de Economía Informal (ENEI)*; en 1988 y 1991 la *Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo (ENECE)*; y en 1988, 1992 y 1994, la *Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN)*.

**Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID).** La primera ENADID en el INEGI se llevó a cabo de septiembre a noviembre de 1992; su marco muestral fue diseñado con base en el *XI Censo General de Población y Vivienda*, y su aplicación tuvo como objetivo conocer los componentes básicos de la dinámica demográfica en cuanto a fecundidad, mortalidad y migración. Adicionalmente, recabó información para calcular la problemática de los registros administrativos, en particular la omisión, el doble registro y el registro tardío de nacimientos y subregistro de defunciones.

La ENADID se convirtió en una encuesta única en su tipo porque fue la primera vez que en nuestro país se produjeron estimaciones sociodemográficas de calidad. La muestra estuvo comprendida por un total de 64 mil viviendas, dos mil por cada estado. A raíz de la información generada por esta encuesta, el INEGI se planteó la necesidad de realizarla cada cinco años, por lo que se levantó nuevamente en 1997, para posteriormente ser coordinada fuera del Instituto. La ENADID se pensó como un ejercicio estadístico intercensal, intermedio entre el censo de 1990 y el conteo de 1995.

**Otras encuestas demográficas.** El CONAPO realizó en el periodo varias encuestas muy importantes: la *Encuesta en la Frontera Norte a Trabajadores Indocumentados Devueltos por las Autoridades de los Estados Unidos (ETIDEU)* en 1984; la *Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas (ENMAU)* en 1986-1987 aplicada a 150 mil individuos y 32 mil hogares; la *Encuesta Nacional sobre Sexualidad y Familia en Jóvenes de Educación Media Superior*, efectuada en diez mil casos en 1988. Finalmente, de manera conjunta el CONAPO y la STPS iniciaron en 1993-1994 la *Encuesta sobre Migración en la Frontera*

Norte de México (EMIF), mientras que el CONAPO llevó a cabo la *Encuesta Nacional de Envejecimiento en México*, en el año 1994.

Por su parte, la SSA también llevó a cabo importantes estudios estadísticos: la *Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud* (ENFES) en 1987, que formó parte de un programa mundial sobre fecundidad y salud, y en la cual se aplicaron diez mil cuestionarios individuales y ocho mil a hogares, y que dio inicio a una fructífera tradición de realizar encuestas de salud; la *Encuesta Nacional de Adicciones*, levantada un año después, en la que se aplicaron 12 mil cuestionarios individuales y 13 mil a hogares; ese mismo año también se levantó la *Encuesta Nacional sobre Determinantes de la Práctica Anticonceptiva en México*, y en 1994 la *Encuesta Nacional sobre Salud Materno-Infantil*.

Por último, es imprescindible destacar el levantamiento, en 1992-1993, de la *Encuesta sobre el Comportamiento Sexual en la Ciudad de México*, elaborada por el CONASIDA, que dio respuesta a diversos cuestionamientos en torno a la preocupación social por los efectos y magnitud del gran flagelo de finales del siglo XX: el VIH/SIDA.

**Integración estadística.** En este periodo también se habría de consolidar la integración de estadísticas estatales, mediante el trabajo conjunto del INEGI con los gobiernos de los estados; adicionalmente, se elaboraron documentos de información a nivel municipal (se publicaron 107 cuadernos entre 1988 y 1992 orientados a la planeación) y estadísticos que dieron a conocer a México en el mundo.

**Registros administrativos.** A partir del surgimiento del INEGI se impulsó un programa de mejoramiento que en algunos rubros logró subsanar ciertas irregularidades y problemas de los datos captados para las instancias responsables de los registros administrativos. Entre los puntos más destacados del programa están: una coordinación más eficiente con las diversas instituciones, por ejemplo, con las secretarías de Gobernación y de Salud, y con las oficinas del Registro Civil de los gobiernos estatales, con la finalidad de mejorar la eficiencia en la recepción de las actas de nacimiento y defunción, así como la generación de las estadísticas respectivas; descentralización del proceso de producción hacia las direcciones regionales (antes, todo se procesaba en el Distrito Federal); modificación de los instrumentos de captación; formación de recursos humanos; así como la evaluación y análisis sistemáticos de la información. Se elaboraron nuevas publicaciones, se mejoró la cobertura temática y la oportunidad en la entrega de resultados y se desarrollaron mejores técnicas para evaluar la calidad de los datos.

En cuanto a la generación de productos, los *Censos Económicos 1989* y el *XI Censo General de Población y Vivienda* modificaron drásticamente la oferta de publica-

ciones de los ejercicios censales. En el caso particular del censo de población, además de los tradicionales tabulados básicos con información nacional, estatal, municipal y por localidad (integración territorial), se ofrecieron por primera vez los perfiles sociodemográficos, en los que después de seleccionar la información más importante, ésta se presentaba en cuadros sintéticos, gráficos y textos; asimismo, se generaron volúmenes temáticos (fecundidad, hogares, migración y otros) para subpoblaciones (niños, jóvenes, profesionistas, mujeres, población indígena) y para algunas regiones y áreas metropolitanas, así como información seleccionada por estado presentada hasta nivel de AGEB urbana; finalmente, usuarios especializados elaboraron monografías temáticas.

Por otra parte, los anuarios siguieron ocupando un lugar importante como documentos de integración estadística. En 1984 se elaboró el *Anuario estadístico* a nivel entidad federativa, y en 1988 los cuadernos de información básica para la planeación municipal, además de que por convenio se generaron a nivel estatal los cuadernos de información para la planeación.

Otros impresos importantes en esos años fueron: la *Agenda estadística*, las publicaciones con resultados de las encuestas en hogares, las *Estadísticas históricas de México* (de 1985, conmemorativas de los 75 años de la Revolución Mexicana), *México en el mundo*, *México en síntesis*, *México hoy*, *Cuaderno de población* (de 1989, en el que se incluyó en nuevo formato la presentación de los hechos vitales), los cuadernos con información obtenida de registros administrativos (matrimonios, relaciones laborales, defunciones, seguridad y orden público, salud y seguridad social), los *Estudios sobre la mujer* (1986 y 1990), los *Indicadores de la migración en México* (1985), la *Información estadística* (uno de cuyos volúmenes se refería a salud), *México: estimaciones y proyecciones de población* (1983, INEGI-CONAPO-CELADE), *Conociendo las estadísticas de México* (de 1994, volumen que proporciona información sobre cada uno de los proyectos y productos estadísticos y lleva varias actualizaciones) y *10 años de indicadores económicos y sociales de México* (1987). Asimismo, también hubo importantes publicaciones sectoriales económicas, memorias, informes metodológicos y revistas institucionales: *Gaceta informativa*, *Notas censales*, *Geografía* y *Boletín de política informática*.

En 1993, el INEGI, en coordinación con un grupo de instituciones y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, llevó a cabo el Registro de Menores con Discapacidad, proyecto que incluyó a todos los menores inscritos en educación básica en escuelas del sector público y privado. Los resultados se divulgaron en boletines impresos y en discos compactos, con sistemas de consulta; la información se presentó a nivel nacional y por entidad federativa.

En este periodo, la SSA difundió con regularidad diversas publicaciones: *Estadísticas vitales*, *Boletín de información estadística*, *Agenda estadística*, *Compendio estadístico de planificación familiar* y los resultados de las encuestas demográficas; mientras que el CONAPO generó productos sobre migración en grandes ciudades y hacia los Estados Unidos, brevariarios y estudios sociodemográficos por estado, estimaciones y proyecciones de población, así como documentos relativos a la distribución de la población y el sistema urbano nacional, y sobre educación en población.

Adicionalmente, se dio un cambio radical en la manera de ofrecer la información a los usuarios, al generarse las primeras versiones en disquete y disco compacto.

El primer producto que el INEGI editó en discos magnéticos fue el *Sistema Automatizado de Información Censal* (SAIC) en 1990, con información de los censos económicos. Por otra parte, en 1992, se elaboró el primer disco compacto con información del censo de población, que llevó por nombre *Consulta dinámica censal* (CÓDICE 90, en alusión a los códigos aztecas). A finales de 1991 nació el Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE) que combinó la información estadística de las principales variables del censo de 1990 con datos geográficos; el sistema permitió la generación de mapas temáticos hasta nivel AGEB.

En 1992 se integró un disquete titulado *Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del área metropolitana de la ciudad de...*, y se generaron discos compactos con información del censo de población: *Áreas metropolitanas: información estadística y cartográfica*; *Población y vivienda. Muestra estadística del Censo 1990* y *Los municipios en México*; asimismo, *Niveles de bienestar en México Sistema Estratífique* fue editado en discos flexibles en 1994, y México hoy, es un disco compacto elaborado en 1992. En 1994 se editó *Consulta de Información Municipal Automatizada* (CIMA), que ofreció los resultados más relevantes de la ronda censal de los noventa. En lo que se refiere a estadísticas sociodemográficas con base en registros administrativos, en 1994 salieron a la venta tres discos compactos: *Nupcialidad*, *Mortalidad* y *Natalidad*; el desglose geográfico de los tres productos se desarrolló desde entidad federativa hasta localidad y las estadísticas se ofrecieron en bases de datos.

En suma, en el periodo 1983-1994 se incrementaron significativamente tanto la oferta como la demanda de información estadística, al aumentar y diversificarse los usuarios, a la vez que se enriqueció la manera de presentar la información gracias al uso del disquete y los discos compactos, aunque para 1994 todavía no se generalizaba la consulta en estos medios, incluso, el inicio de la década de los noventa se caracterizó por la explosión documental estadística en medios impresos. En

esos años también cobró relevancia la mayor oportunidad en la entrega de la información, las encuestas de opinión generadas por empresas particulares, así como los estudios demográficos impulsados por El COLMEX, CONAPO, SSA y otras instituciones académicas, públicas y sociales. Entre otras cosas, en el medio académico se impulsaba la mejora en las técnicas demográficas para el estudio de las variables poblacionales, pero también el diálogo de lo empírico con lo teórico.

Por su parte, el INEGI se consolidó en esos años como una institución solvente y reconocida a nivel nacional e internacional.

### III. Periodo 1995-2009

Este momento se caracteriza por el fortalecimiento y la articulación de las oficinas de estadística. En efecto, tanto el INEGI como el CONAPO, las oficinas de estadística sectoriales y regionales, instituciones académicas y algunas organizaciones no gubernamentales instrumentan nuevos estudios estadísticos, mejoran metodológicamente sus trabajos, convergen hacia la estandarización conceptual y operativa junto con algunos organismos internacionales e incluso con otras oficinas nacionales de estadística (el caso del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte es un ejemplo), certifican algunos de sus procesos, y de la mano de la revolución informática, inician una nueva manera de recolectar, organizar y divulgar la información.

Al iniciar el nuevo siglo, se retomó la iniciativa de articular los esfuerzos en materia estadística mediante la puesta en marcha de instancias de coordinación. De este modo, en febrero de 2003 se crearon los comités técnicos consultivos de Estadística y de Información Geográfica, y a partir de esa fecha se fueron creando los comités especializados estatales, sectoriales y de los poderes Legislativo y Judicial. Complementariamente, se elaboró el primer *Programa Nacional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica* (PRONADEIG) en diciembre de 2003, como instrumento rector del funcionamiento de las unidades productoras de información (UPI) de la Administración Pública Federal.

Ha sido importante para el destino de las estadísticas oficiales que el INEGI, instancia responsable de la organización y coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, concluyera en 2008 el proceso que lo llevó a su autonomía. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía autónomo, dotado de una Junta de Gobierno y regido por una nueva Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que establece las nuevas reglas del juego para todas las

instancias involucradas, habría de consolidar el proceso de articulación y complementación de esfuerzos con la creación del Consejo Consultivo Nacional y tres comités ejecutivos correspondientes a los grandes subsistemas que establece la nueva ley: el de Información Demográfica y Social, conformado por los principales responsables de la información estadística en el INEGI, SEDESOL, Gobernación (CONAPO), Salud, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública y Poder Judicial de la Federación; el de Información Económica y el de Información Geográfica y de Medio Ambiente. Más adelante se creó el cuarto subsistema: Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Ésta es la perspectiva de trabajo con la que inició el nuevo siglo, optimista, derivada de la voluntad mostrada por la mayoría de las instancias involucradas, pero compleja con motivo de la interacción de los diversos intereses, estilos de trabajo, perspectivas y marcos conceptuales.

En lo que respecta a los productos elaborados durante el periodo, el año de 1995 marcó el comienzo de la difusión de las estadísticas oficiales en Internet (en el INEGI), aspecto que dio un giro a la manera de ofrecer la información al usuario. En efecto, en este periodo, los impresos dejaron de ser el gran soporte para la divulgación de la información y poco a poco ganaron terreno los medios electrónicos: disquetes (que a los pocos años serían sustituidos), discos compactos y, finalmente, la gran oferta de información en línea de versiones electrónicas de productos impresos, información de coyuntura calendarizada, publicaciones electrónicas y bases de datos en varios formatos, incluyendo los sistemas de consulta dinámica y los microdatos.

La revolución informática hizo posible, en consecuencia, el incremento cuantitativo y cualitativo de la oferta de información sociodemográfica (incluyendo el uso de computadoras portátiles de mano en el levantamiento de información a partir del *Censo Agropecuario 2007*); sin embargo, también en el sistema nacional de información la oferta todavía tiene el reto de superar rezagos en algunos rubros, duplicidades en otros, omisiones en temas emergentes y un crecimiento desigual de sus estadísticas y del nivel tecnológico de las instituciones y los usuarios.

Entre los principales proyectos del periodo destacan:

**Conteos y censos de población.** El *I Conteo de Población y Vivienda* fue novedoso, pues su metodología se basó en la combinación de una enumeración de todas las viviendas del país (como en el censo de población y vivienda), con una encuesta aplicada a dos mil 500 viviendas por entidad federativa. La Enumeración se llevó a cabo del 23 de octubre al 18 de noviembre de 1995, mientras

que la Encuesta se llevó a cabo del 6 de noviembre al 2 de diciembre del mismo año. Es importante destacar que en la Encuesta se aplicó una temática más amplia que en la Enumeración, y que se efectuaron tres ensayos: dos en 1994 y uno en 1995, así como la consulta a usuarios especializados. En 1996 se publicaron los resultados preliminares y definitivos.

Por su parte, para el *XII Censo General de Población y Vivienda* se llevaron a cabo un Ensayo Censal, dos pruebas temáticas y un Censo Piloto y su periodo de levantamiento fue del 7 al 18 de febrero de 2000. Las particularidades metodológicas de este censo fueron el diseño de dos tipos de cuestionario: uno básico, que se aplicó a todas las viviendas, y uno ampliado, aplicado a una muestra probabilística (2.2 millones de viviendas), en el cual se empleó sólo un cuestionario por vivienda.

El cuestionario básico comprendió una temática similar a la del censo de 1990, aunque se incorporarían nuevos temas. El ampliado incluyó una temática aún más amplia y novedosa en varios rubros. La plantilla del personal operativo integró a más de 365 mil personas remuneradas. En junio de 2000 se publicaron los resultados preliminares y los definitivos en mayo de 2001.

El *II Conteo de Población y Vivienda* se llevó a cabo del 4 al 29 de octubre de 2005, con un periodo de rezagos del 3 al 8 de noviembre. En virtud de los recursos y tiempo disponibles, se optó por la aplicación de un cuestionario único y una temática básica. La estructura encargada de la recolección de la información fue menor, pues ascendió a poco más de cien mil personas: menos de un tercio de la cifra del censo de 2000. El 13 de febrero de 2006 se dieron a conocer los resultados preliminares y el 24 de mayo se presentaron los resultados definitivos.

**Encuestas de empleo.** La *Encuesta Nacional de Empleo Urbano* (ENEU) concluyó su ciclo en 2004, año en el que se aplicó a 32 ciudades. Se había mantenido como un ejercicio estadístico regular (1996, 1998, 2000) con información mensual y trimestral recabada en 133 mil viviendas por trimestre. También en 2004 llegó a su fin la *Encuesta Nacional de Empleo* (ENE), que en el año 2003 ya había logrado tener información por entidad federativa, para una ciudad de cada una de éstas, y cuatro tamaños de localidad; la ENE se aplicó por última vez a una muestra de 109 mil viviendas en áreas urbanas altas, 33 mil en áreas urbanas medias y bajas, y 19 mil en áreas rurales. De la vasta experiencia de la ENEU y la ENE, así como del fructífero trabajo INEGI-STPS, ahora de la mano con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), surgió en 2005 la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE).

La ENOE tiene la finalidad de actualizar las mediciones sobre el empleo y hacerlas comparables con otras institu-



ciones y países. En el aspecto conceptual, la encuesta ha permitido hacer una medición más precisa de la población económicamente activa, la población desocupada y la población no económicamente activa que se esfuerza para incorporarse a una actividad económica.

La muestra trimestral de la ENOE es de 120 260 viviendas, las cuales se distribuyen tanto en áreas urbanas como rurales a lo largo y ancho del país. El levantamiento de información se efectúa todos los días del año, ya que está diseñada como una encuesta continua.

Por otra parte, se dio continuidad a otras encuestas de empleo, también producto del trabajo conjunto INEGI-STPS: *Encuesta Nacional de Micronegocios* (ENAMIN), levantada en 1996, 1998 y 2002, a una muestra de 16 mil personas dueñas de negocios pequeños; la *Nacional de Educación, Capacitación y Empleo*, que se aplicó en 1995, 1997, 1999 y 2001 a 70 mil viviendas; y con el IMSS se aplicó la *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social* (ENESS), que inició en 1996 y se efectuó también en 2000 y 2004, como módulo de la ENE.

**Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).** Se realizaron ejercicios de la misma en 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006. En el año 2005, a solicitud de SEDESOL, se hizo un operativo especial al que se incorporaron los gobiernos de Puebla, Sonora, Tabasco y Veracruz. En ese mismo año se levantó una nueva versión, con una metodología mejorada, una muestra más amplia y con la participación sistemática de SEDESOL, BANXICO y SAGARPA. En dicho año, se organizaron subsistemas con temáticas sobre trabajo, ingresos y bienestar, violencia, demografía, y tecnologías de la información.

**Encuestas demográficas.** En 1997 se realizó la segunda versión de la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) que, al igual que en 1992, abordó los tres componentes primordiales de la dinámica demográfica: fecundidad, migración y mortalidad, e incorporó nuevas variables de estudio referidas a la salud materno-infantil, como preferencias reproductivas, historia de uniones y conocimiento de la anticoncepción. La ENADID 1997, a diferencia de la anterior, fue definida como una encuesta en hogares que registraría a todos los integrantes y, casi de manera especial, a mujeres en edad fértil. Su diseño permitió obtener información por tamaño de localidad y fue aplicada por entrevistadoras a mujeres informantes; se realizaron 80 mil entrevistas.

En lo que se refiere a las encuestas realizadas por el CONAPO, conjuntamente con la STPS, El Colegio de la Frontera Norte y, en años recientes, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), destaca la regularidad (año con año) de la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México* (EMIF) y el establecimiento en 2004 de su símil para la fron-

tera sur, conocida como EMIF GUAMEX; el CONAPO realizó también la *Encuesta Nacional de Planificación Familiar* en 1995, y la de *Comunicación en Planificación Familiar y de las Instituciones en la Planificación Familiar*, ambas en 1996; la *Encuesta de Salud Reproductiva* en 1999 (conjuntamente con IMSS-Solidaridad) y la ENADID 2006, conjuntamente con la Secretaría de Salud y el INEGI.

La SSA, por su parte, modernizó en el año 2000 la realización de sus encuestas de salud, mientras que en 2003 llevó a cabo la *Encuesta Nacional de Salud Reproductiva* (ENSAR) y en 2006 la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición* (ENSANUT), entre otras, trabajos en los cuales el Instituto Nacional de Salud Pública fue la principal instancia responsable.

Otras encuestas realizadas fueron: la de *Salud Reproductiva con Población Derechohabiente del IMSS*, en 1997; la *Demográfica Retrospectiva* (EDER) en 1998, elaborada por instituciones de México, Francia y Estados Unidos y aplicada a distintas generaciones de entrevistados; la *Encuesta de Fecundidad 2000*, de SEDESOL-Progres, y ese mismo año, la *Encuesta de Salud Reproductiva entre Jóvenes Indígenas*, de IMSS-Solidaridad; el *Estudio Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México* (ENASEM), elaborado en 2001 y realizado conjuntamente por el Instituto Nacional de Envejecimiento de los Estados Unidos, las universidades de Pennsylvania y Maryland y el INEGI, que dio visibilidad a uno de los temas demográficos de creciente interés a finales del siglo XX, y cuyos entrevistados (o los familiares de los fallecidos) se volvieron a entrevistar en 2003.

**Estadísticas emergentes.** Los temas emergentes merecen mención especial entre la amplia oferta de información sociodemográfica de finales del siglo XX y principios del XXI: género, uso del tiempo, turismo en los hogares, violencia intrafamiliar y pública, inseguridad, medio ambiente, ciencia y tecnología, cultura política y prácticas ciudadanas, características y percepciones de la juventud, destinos turísticos, rezago educativo y discapacidad, entre otras, los cuales han resultado de diversas formas de colaboración entre el INEGI y otras instituciones, particularmente expresados en la realización de encuestas, pero también de análisis y estudios compartidos y, en algunos casos, la puesta en marcha de sistemas de información, como lo muestra claramente el trabajo sobre el tema de la mujer llevado a cabo por el INEGI, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y organismos internacionales que derivó en la creación del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM), cuya versión inicial se elaboró en julio de 2000.

Algunas otras por destacar son: la *Encuesta de Violencia Intrafamiliar* (ENVIF) 1999, la de *Disponibilidad y*



*Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares* (ENDUTIH) 2001, 2002 y 2004-2008, la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (ENDIREH) 2003 y 2006, la *Encuesta Nacional sobre Inseguridad* (ENSI) 2005 y 2009, la nueva versión de la *Encuesta Nacional de Adicciones* (ENA) 2002, realizada por la SSA e INEGI, la *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo Libre* (ENUT) 2002, tema sobre el cual se ha levantado información en otras encuestas, la *Encuesta Nacional de Juventud* (2000 y 2005, del Instituto Mexicano de la Juventud, con INEGI y UNAM, respectivamente), la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP) 2001, 2003 y 2008, elaboradas por SEGOB e INEGI, y la *Encuesta Nacional sobre Prácticas de Lectura* (SEP-INEGI). En 2009 se prepara la primera versión de la *Encuesta sobre Seguro Médico para una Nueva Generación*, así como la ENADID 2009.

Finalmente, en este breve recuento de la amplia oferta de información por medio de encuestas, es importante mencionar la *Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor* (ENCO), que se realiza mensualmente desde el año 2000 a una muestra de cinco mil viviendas, con la participación y financiamiento del Banco de México.

**Integración estadística.** Es este periodo se consolida la generación de productos de apoyo para la planeación estatal y municipal. A nivel estatal se han llevado a cabo dos esquemas de trabajo: el descentralizado y el centralizado. El primero es resultado del trabajo conjunto del INEGI y los gobiernos de los estados, mismos que integran la información proveniente de aproximadamente 60 fuentes institucionales, en tanto que el centralizado integra información seleccionada, básica y derivada, recopilada de fuentes centrales, que permite ubicar a la entidad en el contexto nacional. Por su parte, a nivel municipal y por delegación, se ha fortalecido la integración de estadísticas, en número y en calidad.

A esta labor de integración se incorporaron en años recientes dos áreas de trabajo muy importantes: la de género y la de estadísticas del medio ambiente.

**Registros administrativos.** En materia de estadísticas vitales, se inició una nueva etapa para mejorar y modernizar los procesos de trabajo. Se elaboró un diagnóstico y posteriormente se liberó la versión preliminar del Sistema de Codificación Automatizada de la Causa Básica de Muerte, del Sistema de Diagnóstico de Información de Fuentes Automatizadas y del Sistema para la Confronta Permanente de los Certificados y Registros de Defunciones que se lleva a cabo con la SSA, con la finalidad de mejorar la cobertura y calidad de la información, la modificación a los certificados de defunción y muerte fetal y la propuesta de mejorar las estadísticas de defunciones por causas externas.

Asimismo, se integró la base de datos de nacimientos por año de ocurrencia durante 1985-2003, con la finalidad de llevar a cabo la reconstrucción de datos.

Todo lo anterior ha sido útil para mejorar la calidad de la información y poder acortar los tiempos de liberación del usuario, además de que se diversificaron los procesos de uso y extracción de información por medio de la consulta dinámica para los cinco hechos vitales, y se emprendieron además acciones para impulsar su automatización en las direcciones del Registro Civil y fortalecer, en ese sentido, las etapas que son responsabilidad del INEGI (captación y procesamiento de la información, así como generación y difusión de estadísticas).

En cuanto a las estadísticas sociales, se realizaron diagnósticos para identificar áreas de mejora. En particular, destaca la elaboración de sistemas para la captación de las estadísticas judiciales en materia penal y la concertación lograda con el Consejo de la Judicatura Federal para automatizar la información relativa al fuero federal, con lo cual se obtendrá toda la información de referencia de una sola fuente. Con respecto a las estadísticas laborales, se avanzó en el mejoramiento de los procesos de trabajo y en la oportunidad de los resultados. En relación con las estadísticas de intentos de suicidio y suicidios también se revisaron los procesos y se determinaron medidas para simplificarlos y mejorar la calidad de los resultados.

Entre los productos generados en el periodo, en 1995 dio inicio el *Sistema Municipal de Base de Datos* (SIMBAD) que reúne en un solo producto los resultados de los censos y registros administrativos llevados a cabo por el INEGI. El SIMBAD y el Banco de Información Económica (BIE) fueron los primeros sistemas de consulta en línea que el INEGI puso a disposición de los usuarios.

El conteo de 1995 ofreció en medios impresos los tabulados básicos nacionales y por entidad federativa, un volumen de tabulados complementarios, los perfiles sociodemográficos por entidad federativa, la *Síntesis metodológica*, así como el Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE) por colonias, mientras que en el conteo de 2005 la oferta tuvo cambios importantes: solamente se generaron en medios impresos los perfiles sociodemográficos nacionales y por entidad federativa, así como *México y sus municipios*, mientras que en *Internet* se puso a disposición del público los tabulados básicos, los perfiles sociodemográficos, los resultados por localidad, la consulta interactiva de datos, el documento *Viviendas habitadas y deshabitadas por localidad* (tema que cobró mayor importancia al llevarse a cabo este conteo), así como documentos técnicos y metodológicos. Asimismo, el SCINCE y la base de datos de la encuesta se publicaron en disco compacto. En suma, el uso de *Internet* aumentó.

En lo relativo al *XII Censo General de Población y Vivienda*, el plan de divulgación tuvo similitudes con el de 1990, pues se basó en la presentación de los tabulados básicos, perfiles sociodemográficos, resultados por localidad, volúmenes para subpoblaciones (población indígena, mujeres, profesionistas, población rural, población discapacitada), tabulados temáticos, SCINCE por colonias, así como información detallada para zonas metropolitanas y un estudio sobre discapacitados, tema que tuvo especial atención. Además, se presentaron en Internet los tabulados básicos, información metodológica, así como la consulta interactiva de datos y, por primera vez, la consulta de microdatos censales.

Con respecto a las encuestas en hogares, se dio a conocer los tabulados e informes metodológicos, primero en versión impresa y posteriormente también en *Internet*, para concluir el periodo utilizando casi exclusivamente este medio. Mención especial merece la ENOE, que ha generado una amplia gama de productos metodológicos y conceptuales disponibles en línea.

En materia de integración estadística, continúa la generación de la *Agenda estadística* y el *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, los volúmenes *México de un vistazo* y *México hoy*, los anuarios estadísticos de las entidades federativas (en sus versiones descentralizada y centralizada), la actualización de *Estadísticas históricas de México*, así como los cuadernos estadísticos municipales y delegacionales. Algunos nuevos productos son los compendios estadísticos regionales, el *Cuaderno estadístico de la zona metropolitana del valle de México*, el ya mencionado Sistema de Indicadores de la Mujer (SISESIM), las 13 ediciones de la publicación *Mujeres y hombres en México*, *Indicadores sociodemográficos* a nivel entidad federativa, los productos de estadísticas del medio ambiente a nivel nacional y de algunas zonas metropolitanas, además de que, en el presente año, se darán a conocer diversas publicaciones conmemorativas del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, entre los cuales están los tabulados de los censos de población de 1895 a la fecha y la historia de la Dirección General de Estadística.

En este periodo la oferta de información proveniente de registros administrativos aumenta, razón por la cual se consolidan unos productos y se crean otros, como los boletines y cuadernos de estadísticas vitales, suicidios, cultura, salud en establecimientos particulares, estadística judicial y estadística laboral. Se trata de información sintética y tabulados que, al igual que otros productos, irían migrando su presentación hacia la consulta exclusiva en Internet.

En resumen, la transición de la información impresa hacia los medios electrónicos ha modificado significativamente, en unos cuantos años, la manera de consultar la información estadística en el país.

Con el nuevo siglo, en el INEGI, se incorpora en 2004 la consulta interactiva de datos o "cubos dinámicos" que proporciona información sobre los censos y conteos de población y vivienda de 1990 a 2005, la *Encuesta Nacional de Empleo*, y estadísticas judiciales, de natalidad, mortalidad y nupcialidad; mientras que otro cambio cualitativo relativo a la oferta de información lo proporcionó la puesta en marcha, a partir de 2008, de los microdatos de diversos estudios estadísticos: muestra de los censos y conteos de población de 1990 a 2000, ENE, ENOE, ENCO, ENEU y ENDUTIH. Con los microdatos se superan viejas discusiones sobre si deben o no proporcionarse a los usuarios datos individualizados, sin afectar la confidencialidad, se ha logrado preservar el anonimato de las personas y establecimientos a la vez que se ha hecho posible una mayor desagregación de la información.

Por último, relacionado con la oferta de información del INEGI en estos años, vale la pena mencionar la transparencia, que se ha ido consolidado mediante la elaboración y difusión de metodologías en prácticamente todos los ejercicios estadísticos, ya sea por medio de informes metodológicos, documentos de divulgación como los ABC de las estadísticas, catálogos, cuestionarios, manuales, formas de control y memorias, entre otros.

Durante este tiempo, el CONAPO ha generado una considerable cantidad de productos sociodemográficos relativos a los siguientes temas: remesas, migración hacia los Estados Unidos, fecundidad, población indígena, zonas metropolitanas, marginación y desarrollo humano, transición demográfica, envejecimiento, mujeres, jóvenes, proyecciones de población, ENADID 2006 y la publicación *Situación demográfica de México*, información que puede ser consultada en medios impresos, discos compactos y en el portal en Internet.

Por su parte, la SSA también ha integrado en línea su oferta de información, mediante el Sistema Nacional de Información en Salud, creado en 2002, el cual en la actualidad pone a disposición del público diez bases de datos mediante la consulta dinámica, publicaciones (anuarios, boletines), indicadores básicos y síntesis ejecutivas, las cuentas en salud y documentos metodológicos y normativos. El IMSS ha proporcionado información de su población derechohabiente; mientras que el ISSSTE ha colocado en línea su anuario estadístico.

La STPS y la SEP también dispusieron datos en línea con respecto a los principales temas de su competencia. La primera desagrega por fuente de información sus estadísticas laborales (encuestas elaboradas con INEGI y registros administrativos provenientes de distintas instituciones) y proporciona información por entidad federativa y de coyuntura del sector laboral. La segunda proporciona estadísticas educativas actuales e históricas, así como de bibliotecas.

En estos años, además de la convergencia entre el INEGI y las oficinas de estadística sectoriales, regionales y especiales por medio de los comités técnicos, se han celebrado dos reuniones nacionales de estadística (2002 y 2008); organizado encuentros internacionales sobre temas relativos a género, empleo, pobreza, medio ambiente, muestreo, métodos alternativos de censos demográficos, entre otros; realizado ejercicios de conciliación demográfica entre INEGI, CONAPO y el COLMEX; concertado reuniones interinstitucionales para homologar marcos conceptuales; procurado el establecimiento de observatorios sobre temas específicos; así como fomentado la creación de una maestría en estadística oficial en el INEGI.

Adicionalmente, algunos proyectos han certificado sus procesos, lo cual da cuenta de la estandarización de los mismos, tal es el caso de la ENIGH, ENCO y ENOE.

### *Palabras finales*

En estos 35 años de historia, que van de 1974 a la fecha, el país ha cambiado en muchos aspectos. Si bien en 1974 se disponía de una interesante oferta de información estadística sociodemográfica, ésta estaba destinada a grupos de usuarios especializados o áreas técnicas muy específicas de las oficinas gubernamentales, incluso, muchas decisiones importantes se tomaban sin que necesariamente se sustentaran con base en la consulta de información estadística disponible.

La oferta de información sociodemográfica ha crecido en cantidad, calidad y oportunidad dando sustento a programas de población, salud, atención a grupos vulnerables, así como de desarrollo estatal y municipal: la laboriosa producción de tabulados impresos generada por pequeños grupos de trabajo en la ciudad de México, apoyados en equipos informáticos arcaicos en comparación con los actuales, parece cosa del pasado ahora que se generan sistemas de información en línea, se recolecta, procesa y divulga la información en diferentes puntos del país al mismo tiempo, además de que la oportunidad en su entrega se establece en días, semanas o meses, ya no en años, y se trabaja para perfiles de usuarios diferentes entre sí.

En este camino, la DGE se incorporó al naciente INEGI y fortaleció su papel como instancia oficial responsable de la generación, integración y divulgación de las estadísticas sociodemográficas de interés nacional, a la vez que el CONAPO y las secretarías de Salud, Trabajo y Previsión Social y Educación Pública, entre otras, así como instituciones académicas como el COLMEX y la UNAM, han hecho contribuciones fundamentales para posicionar a las estadísticas sociodemográficas como herramienta fundamental en la toma de decisiones.

En estos 35 años, el país ha podido conocer con mayor detalle su estructura, composición y distribución poblacional. También se ha dado respuesta a la necesidad de conocer de una manera más profunda la fecundidad, morbilidad, nutrición, empleo formal e informal, pobreza, marginalidad urbana, o iniciar el conocimiento sistemático sobre género, inseguridad, violencia intrafamiliar y pública, uso de tecnologías en los hogares, cultura política, hábitos de lectura, migración internacional, envejecimiento, y muchos otros temas emergentes a finales del siglo XX y principios del XXI.

En suma, el balance es positivo, aunque en comparación con la generación y divulgación de estadísticas con tecnología de punta, la estandarización de procesos, la homologación de marcos conceptuales, y la constitución de comités técnicos y grupos de trabajo interinstitucionales, coexisten estadísticas que todavía tienen el reto de la modernización, como son algunas de las estadísticas generadas mediante la explotación de registros administrativos en general y aquellas que contribuyan a mejorar la impartición de justicia y a dar respuesta al flagelo de la inseguridad, en particular.

En definitiva, 35 años muy fructíferos y todavía enormes retos por superar.

## Bibliografía

- CONAPO(1994), *Catálogo de encuestas socioeconómicas y demográficas. 1980-1990*, México, Consejo Nacional de Población.
- Dirección General de Estadística (2007), *Memoria de labores 2000-2006*, México, INEGI,
- INEGI (1994, 1997, 2002, 2004). *Conociendo las estadísticas de México*. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1993-1995, 1998, 2001, 2006), *Catálogo de productos*. Aguascalientes, México, INEGI.
- (1994) *Los cien primeros años. Dirección General de Estadística, Aguascalientes*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1994), *Modernización del INEGI y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (2009a), *125 años de la Dirección General de Estadística, 1882-2007*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- (2009b), *Cronología de la estadística en México (1521-2008)*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- (1973), *Referencias históricas de las estadísticas sociales*, México, Instituto Nacional de Estadística,

- Geografía e Informática, Dirección General de Estadística, Dirección de Estadísticas Demográficas.
- Márquez, Norma (1995), "Estadísticas vitales. Cien años en su proceso de generación", en *Notas censales*, núm. 13, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- SIC (1972), *Informe de labores de la Dirección General de Estadística, 1968-1972*, México, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística.
- SPP (1978), *Catálogo histórico de publicaciones de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, 1884-1977*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General del Sistema Nacional de Información.
- (1978) *Información sobre información. Compilación de temas sociodemográficos*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General del Sistema Nacional de Información.
- (1980, 1982, 1983), *Memoria institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Subsecretaría de Empleo y Política Laboral-Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo (s/f). *Estadísticas laborales en México*. México, STPS.





# Proyecciones de población

*Víctor García  
César Bistrain*

## Resumen

En este artículo se describe la evolución de los supuestos y metodologías de los ejercicios de proyección elaborados oficialmente a partir de la Ley General de Población de 1974 y se presenta un panorama acerca del impacto que tiene la elección de supuestos y metodología. Los ejercicios de prospectiva permiten contar con escenarios a corto y mediano plazo acerca del volumen, estructura y ritmo de crecimiento de la población, con la finalidad de hacer previsiones sobre sus necesidades y potenciales en un periodo determinado. Sin embargo se elaboran sobre un escenario cuyas condiciones pueden ser modificadas constantemente, y por ende no deben ser considerados como instrumentos sin margen de error.

## Introducción

Las importancia de las proyecciones de población radica en la necesidad de contar con escenarios a corto y mediano plazo sobre el volumen, estructura y ritmo de crecimiento de la población, con la finalidad de hacer previsiones sobre sus necesidades en un periodo determinado.

En la elaboración de cualquier proyección es necesario analizar el comportamiento demográfico de la población en el pasado reciente, con el propósito de establecer tendencias y proponer supuestos que describan un comportamiento futuro factible. Sin embargo, y dado que el comportamiento demográfico depende de diversos factores socioeconómicos, muchos de ellos difíciles de predecir o siquiera de cuantificar, toda proyección debe ser entendida como el escenario resultante de los supuestos utilizados en su elaboración. Además se debe considerar que las proyecciones están sujetas a revisión con base en nueva información y que entre mayor sea su horizonte serán, probablemente, menos precisas. Es necesario enfatizar que las proyecciones no constituyen una descripción inequívoca de lo que ocurrirá sin importar

el plazo, pero son una herramienta imprescindible en la planeación del desarrollo nacional.

Si bien es posible elaborar proyecciones utilizando algunas funciones matemáticas, lo usual es utilizar el denominado método de los componentes, que logra estimar no solamente el volumen y estructura de la población a través del tiempo, sino también la evolución de los indicadores demográficos más importantes. Se llama así porque se basa en la evolución de las variables demográficas que determinan el crecimiento y estructura de una población: la mortalidad, la fecundidad y la migración.

El primer paso que se sigue en la preparación de las proyecciones de población es el análisis de toda la información disponible para establecer niveles, estructuras y tendencias de las variables demográficas básicas, además de una población que servirá como base, en la que generalmente se consideran la edad y el sexo.

Los censos y conteos de población proporcionan información fundamental que garantiza que el país cuente con estadísticas básicas para los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas, y constituyen uno de los insumos fundamentales en la elaboración de las proyecciones de población. Éstos se complementan con encuestas y registros administrativos correspondientes a nacimientos y defunciones. En México hay una larga tradición en el levantamiento de ejercicios de enumeración poblacional, los cuales han mejorado en la calidad y solidez de sus resultados, así como en la oportunidad y disponibilidad de información.

Reconociendo que cada vez es mayor la calidad en los insumos, es de esperar que las proyecciones reflejen con mayor precisión el comportamiento de la población para años futuros, asignando un mayor peso a la discusión sobre aspectos metodológicos y el planteamiento de hipótesis, los cuales pueden ser modificados dependiendo no sólo de la información disponible, sino incluso de los objetivos y alcances en cada momento.

Pueden prepararse dos clases de ejercicios de proyección, los que consideran la continuidad de las tendencias observadas en el crecimiento poblacional en el pasado reciente y aquéllos que, además de este

**Cuadro 1. Documentos de estimación y proyección consultados**

Año de elaboración	Documento
1975	México demográfico: breviario 1975.
1978	México demográfico: breviario 1978.
1981	México demográfico: breviario 1980-1981.
1983	México estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000.
1985	Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 1980-2010.
1989	Proyecciones de la población de México, 1980-2025.
1998	Proyecciones de la población de México, 1996-2050.
2002	Proyecciones de la población de México, 2000-2050.
2006	Proyecciones de la población de México, 2005-2050.

Fuente: Elaboración propia.

comportamiento histórico, incluyen metas deseables, según los aspectos que se cree conducirán a mayores niveles de desarrollo.

El comportamiento demográfico de una población no puede transformarse de forma tal que los patrones históricos cambien abruptamente, en ausencia de fenómenos con la capacidad de alterar sustancialmente las tendencias, como epidemias o guerras. Tal es el caso de México, que ha logrado una estabilidad en su comportamiento demográfico a través de los años, debido a la implementación efectiva y sostenida de las acciones necesarias para erradicar condiciones que ponen en riesgo la salud y vida de los individuos.

En el país, a partir de la elaboración de las políticas de población, se han planteado diferentes metas tendientes a mejorar los niveles de mortalidad y fecundidad en función de los requerimientos y condiciones imperantes, por lo cual las distintas proyecciones incluyen hipótesis que describen el impacto de esos cambios.

El planteamiento de las hipótesis es la tarea más importante en la elaboración de las proyecciones, al realizarse a partir del análisis tanto de las tendencias históricas como de las expectativas factibles.

México cuenta con amplia experiencia en la realización de proyecciones de población. Es notorio el número de ejercicios que se pueden encontrar en la bibliografía, sin embargo, para fines de programación gubernamental el Consejo Nacional de Población (CONAPO) tiene la encomienda de su elaboración.

El objetivo de este artículo es describir la evolución de los ejercicios de prospectiva utilizados oficialmente a partir de la introducción de las políticas de población, aunque se debe mencionar que las proyecciones de Benítez y Cabrera (1966) y de Camposterga (1979) fueron de gran relevancia (véase cuadro 1).

## Algunas proyecciones elaboradas para el país

A inicios de la segunda mitad del siglo pasado el país enfrentaba altas tasas de crecimiento poblacional, apuntaladas por la política pronatalista impulsada principalmente de 1954 a 1974. Distintos estudios mostraban niveles de crecimiento que conducirían a multiplicar en pocos años la población nacional, con las problemáticas consecuentes. Por ejemplo, se estimaba que la población nacional en 1975 crecía a una tasa del 3.5 por ciento anual, lo que implicaba su duplicación en sólo 20 años (CONAPO, 1975:9).

El crecimiento ocurría a pesar de niveles de mortalidad infantil relativamente elevados y una esperanza de vida modesta. En consecuencia, se consideró necesario emprender acciones que condujeran al país a estabilizar el crecimiento poblacional, además de incrementar en forma importante la calidad y tiempo de vida de las personas. Estos planteamientos se encuentran en las políticas de población que buscan influir en el volumen, crecimiento, estructura y distribución poblacional, con la finalidad de adecuar el comportamiento demográfico al desarrollo económico y social. En el seguimiento y cumplimiento de esas metas fue necesario analizar el comportamiento vigente de la población para proponer escenarios a corto y mediano plazo.

Uno de los primeros ejercicios oficiales de proyección utilizados por el CONAPO corresponde a estimaciones elaboradas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH, 1971, cit. en CONAPO, 1975:21), donde se trazaron cuatro escenarios posibles que estimaban para el año 2000 una población por arriba de la finalmente alcanzada. Esta diferencia se debió al no cumplimiento de las hipótesis

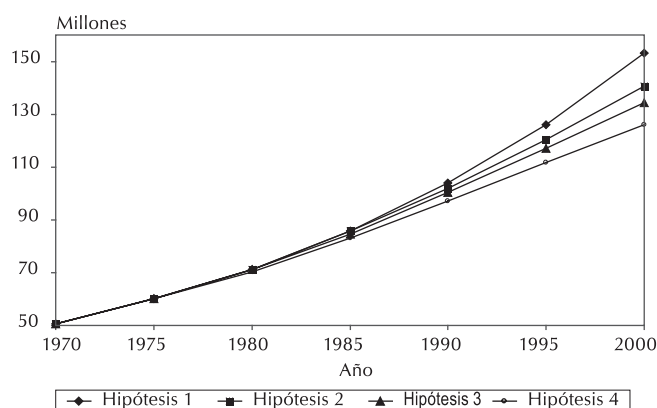
**Cuadro 2. Hipótesis de fecundidad de la proyección de población realizada por la Secretaría de Recursos Hidráulicos**

- 1 Fecundidad constante
- 2 Fecundidad constante hasta 1980, reducción del 5% anual hasta 1990 y después el 10% hasta el año 2000.
- 3 Reducción de la tasa de reproducción del 3.2 al 2.4, sin considerar un programa de planeación familiar, pero con un cambio de actitud.
- 4 Declinación de la tasa bruta de reproducción en un 5% desde 1975 hasta 1980, después en un 10% hasta 1990, del 15% hasta 1995 y del 20% desde ese año hasta el 2000 (reducción de la tasa de reproducción del 3.2 al 1.6).

Fuente: México demográfico: brevariario 1975. CONAPO, 1975. P. 20.

utilizadas, que en el caso extremo sugerían mantener constante la fecundidad estimada para 1975, lo que implicaba una tasa de natalidad de 41.7 nacimientos por cada mil habitantes, con la cual se hubiera alcanzado un monto de 153 millones en el año 2000. La población mínima estimada para el mismo año era 126.1 millones (véase cuadro 2 y gráfica 1).

**Gráfica 1. Población estimada para México por la Secretaría de Recursos Hidráulicos**



Fuente: México demográfico: brevariario 1975. CONAPO, 1975. P. 21

En los ejercicios subsecuentes se reflejan los primeros resultados de las políticas de población. Así, la fecundidad empieza a disminuir, provocando la desaceleración de los ritmos de crecimiento, con lo cual se estimaba alcanzar tasas de crecimiento anual similares a las mostradas a inicios del siglo pasado (alrededor de 1%), pero con niveles de mortalidad y fecundidad significativamente menores.

En las proyecciones presentadas en 1978 se incluyó una hipótesis denominada programática (CONAPO, 1978:10), que incorporaba metas de crecimiento deseables e impulsadas a través de programas de educación, comunicación y planificación familiar, con un monto estimado de 100.2 millones de habitantes para el año 2000.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cifra cercana a la recogida en el *XII Censo General de Población y Vivienda*, que fue de 97.5 millones.

Estas proyecciones incluían dos alternativas adicionales que estimaban 104.4 y 109.8 millones de habitantes para el mismo año. Además, se presentó una estimación que mantenía constante la tendencia histórica, con una tasa de crecimiento de 3.2 por ciento a partir de 1976, con la cual se hubiera alcanzado un monto de 131.7 millones de individuos (véase cuadro 3 y gráfica 2). Es importante mencionar que si bien actualmente una hipótesis donde la tendencia de crecimiento se mantuviera constante podría parecer poco realista, debe considerarse que desde la conclusión de la Revolución y hasta principios de la década de 1970, la tasa había mostrado un comportamiento creciente. En este ejercicio se utilizó como variable independiente la tasa de crecimiento de la población, por lo que el comportamiento de cada uno de los componentes demográficos fue deducido a partir de la misma.

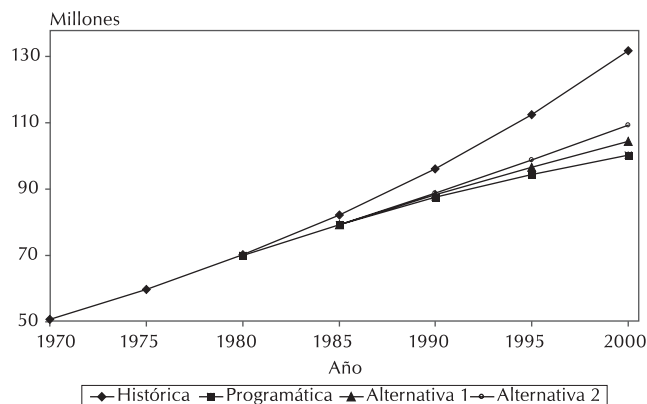
En 1981 se publicaron nuevos escenarios del comportamiento futuro de la población (CONAPO, 1981:20), que para el caso de la hipótesis programática estimaba una población de 100.0 millones en el año 2000, con un ritmo de crecimiento de 1% anual. En dicho documento se aportan datos desagregados, que permiten comparar la estructura por edad y sexo de la población en distintos años.

**Cuadro 3. Hipótesis en las tasas de crecimiento utilizadas en la proyección de 1978**

Histórica	Tendencia histórica de crecimiento de 3.2% constante.
Programática	Metas demográficas de 2.5% a 1982 y 1.0% al 2000.
Alternativa 1	Alternativa a la programática a partir de 1982 con 1.5% al 2000.
Alternativa 2	Alternativa a la programática a partir de 1982 con 2.0% al 2000.

Fuente: México demográfico: brevariario 1978. CONAPO, 1978. P. 10-11.

**Gráfica 2. Población estimada para México, según proyección de 1978**

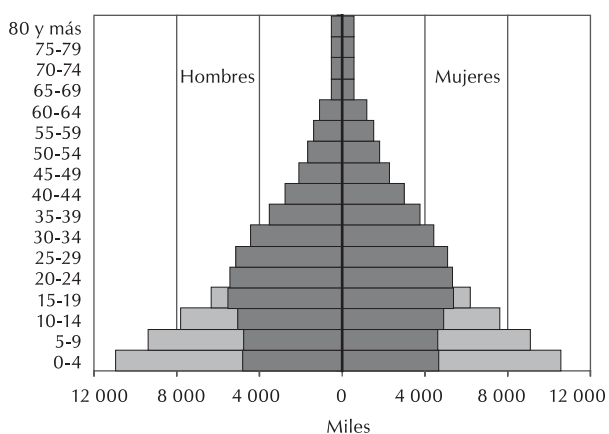


Fuente: México demográfico: breviario 1978. CONAPO, 1978. P. 10-11.

La gráfica 3 muestra la pirámide poblacional estimada para el año 2000 comparando los datos provenientes de la tendencia histórica y la programática. Se pueden observar diferencias en los primeros grupos de edad, debido a que las hipótesis sólo se plantean para la fecundidad y, en consecuencia, únicamente se modifican las generaciones nacidas durante el periodo de proyección. Es importante destacar que esta proyección fue preparada a partir del método de los componentes.

En este documento también se presentó información de indicadores demográficos. De acuerdo con la hipótesis programática, en el quinquenio 1995-2000 se alcanzaría una tasa bruta de mortalidad de 5.5 defunciones por cada mil habitantes y una tasa bruta de natalidad de 20.4 nacimientos por cada mil habitantes. En comparación con las

**Gráfica 3. Población estimada para el año 2000 bajo dos hipótesis. Proyección de 1981**



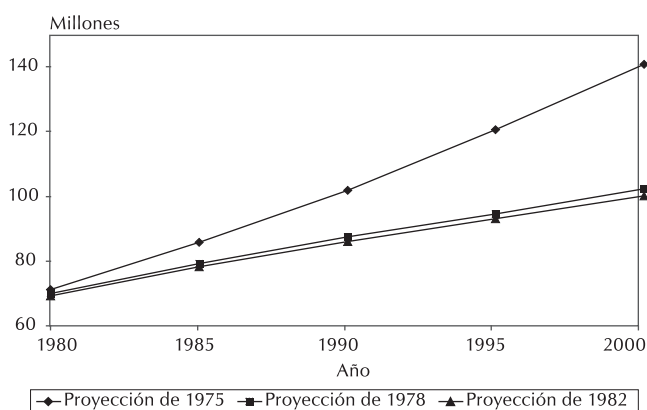
Fuente: México demográfico: breviario 1980-1981. CONAPO, 1981. P. 20.

estimaciones más recientes disponibles para el año 2000, 4.9 y 24.5, respectivamente, se observa su cercanía. No así en el caso de la migración, pues se asumían saldos netos pequeños y constantes, mientras que el fenómeno en realidad se incrementó de manera importante en años posteriores.

Al comparar los montos de población proporcionados en los tres ejercicios de proyección hasta aquí analizados, es notorio que la actualización conduce a estimaciones que reflejan en mejor forma lo realmente ocurrido (véanse cuadro 4 y gráfica 4), sin embargo, estos resultados se encuentran limitados por la selección de hipótesis y la metodología utilizada. Salvo las proyecciones de 1981, las hipótesis se formulaban a partir de la tasa de crecimiento poblacional, dejando de lado el planteamiento explícito para cada uno de los componentes demográficos, cuyo comportamiento se obtenía por procedimientos indirectos a partir de los resultados. Además, se trabajó con una población prácticamente cerrada con montos de migración neta internacional marginales, lo que impuso limitaciones claras dado el posterior carácter emergente del fenómeno. Finalmente, inferir tendencias futuras a partir únicamente de las tasas de crecimiento no facilita describir los comportamientos de la mortalidad y la fecundidad.

En los siguientes ejercicios oficiales de proyección, ante la certeza de que la dinámica poblacional debe ser explicada por medio de aquellos factores que modifican tanto su volumen como su estructura por edad y sexo, se aplicó el método de los componentes demográficos, debido a que trabajar directamente con los fenómenos demográficos (fecundidad, mortalidad y migración) permite un mayor control sobre los escenarios propuestos.

**Gráfica 4. Población estimada para México, según distintas proyecciones**



1975: Hipótesis intermedia; 1978 y 1982: Hipótesis programática.  
Fuente: México demográfico: breviario 1975. CONAPO, 1975. P. 21. México demográfico: breviario 1978. CONAPO, 1978. P. 10-11. México demográfico: breviario 1980-1981. CONAPO, 1981. P. 13.

**Cuadro 4. Comparación de montos de población estimados en tres distintas proyecciones**

Año	Proyección de 1974	Proyección de 1978	Proyección de 1981
1980	71,100.00	69,902.00	69,346.90
1985	85,800.00	79,241.60	78,248.10
1990	101,900.00	87,488.70	86,018.70
1995	120,500.00	94,463.70	93,120.90
2000	140,700.00	102,249.10	100,041.40

Miles de personas.

1974: Hipótesis intermedia; 1978 y 1981: Hipótesis programática.

Fuente: México demográfico: breviario 1975. CONAPO, 1975. P. 21. México demográfico: breviario 1978. CONAPO, 1978. P. 10-11. México demográfico: breviario 1980-1981. CONAPO, 1981. P. 13.

## Fecundidad

La disminución de la fecundidad ha sido significativa, y en la actualidad presenta una tasa muy cercana al reemplazo intergeneracional, es decir, el punto en el que cada mujer procreará, en promedio, una hija a lo largo de su vida reproductiva.<sup>2</sup> Al respecto, la proyección de 1983, producto de un trabajo interinstitucional, utiliza dos hipótesis sobre el comportamiento de la tasa global de fecundidad (programática y alternativa), considerando los objetivos propuestos en la *Política Demográfica Nacional* (CONAPO, 1983). En el cuadro 5 se presenta la metodología utilizada para establecer la evolución del nivel de fecundidad.

Una vez establecido el comportamiento de la fecundidad se procedió a estimar sus niveles futuros, por medio de la tasa global de fecundidad y utilizando un modelo logístico con dos hipótesis para la asíntota inferior fijada en el año 2000, 2.0 para la proyección programática y 2.2 para la alternativa. La estructura de la fecundidad por edades se proyectó utilizando el modelo relacional de Gompertz, tomando como estructura estándar la correspondiente al período 1975-1980.

Para las proyecciones de 1985, el estudio de la fecundidad siguió el mismo procedimiento (CONAPO, 1985:XI): proyectar la tasa global para seguir con la estructura por edad de las tasas de fecundidad, con dos escenarios. En el programático se establecía un mínimo de 2.1 hijos por mujer, que llevaba a una tasa de crecimiento de 1.2 por ciento en el 2010, mientras que en el escenario alternativo se supuso un mínimo de 2.7 para la tasa global de fecundidad, con una tasa de 1.6 por ciento.

En esta proyección se incluyeron todas las fuentes de información que permitían cálculos directos o indirectos; las tasas globales provenían de los resultados de la *Encuesta Mexicana de Fecundidad* (EMF) 1976 y de la *Encuesta Nacional Demográfica* (END) 1982, la distribución por edad de las tasas se obtuvo de la *Encuesta Nacional de Prevalencia* (ENP) 1979.

En las proyecciones realizadas en 1989 (CONAPO, 1989: 2) se agregó la *Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud* (ENFES) 1987, y se determinó el comportamiento histórico de la fecundidad obteniendo que entre 1960 y 1965 cada mujer tenía en promedio 6.8 hijos, 6.4 entre 1970 y 1975 y 3.9 para 1985 (véase cuadro 6).

**Cuadro 5. Metodología utilizada para determinar la evolución de la fecundidad en la proyección de 1983**

Periodo 1950-1970: Método de hijos propios a la información censal de 1970 y rejuvenecimiento a los datos de la Encuesta de Prevalencia de Anticoncepción 1979.

Periodo 1970-1975: Método de hijos propios e historias de embarazos a los datos de la Encuesta Nacional de Fecundidad 1976, rejuvenecimiento a la Encuesta de Prevalencia de Anticoncepción 1979.

Periodo 1975-1980: Tasas del año anterior y el método de Brass para primeros nacimientos con datos de las encuestas de Fecundidad y de Prevalencia.

Fuente: México estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000. CONAPO, 1983. P. 5.

<sup>2</sup> Según las últimas proyecciones de población, correspondientes al periodo 2005-2050.



**Cuadro 6. Evolución de la tasa global de fecundidad, 1960-1985**

Periodo	Tasa Global de Fecundidad (*)
1960-1965	6.8
1965-1970	6.7
1970-1975	6.4
1975-1980	5.1
1985	3.9

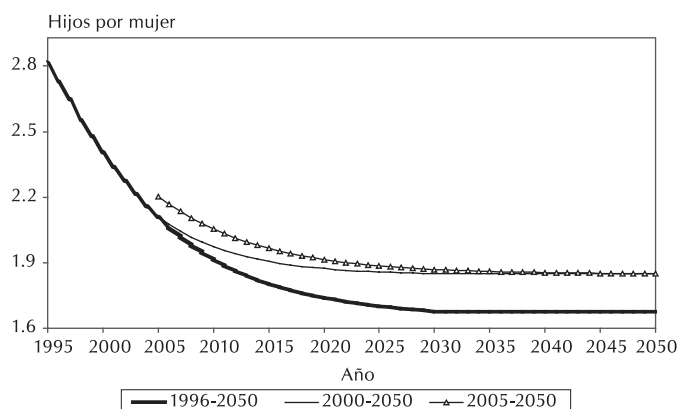
(\*) Hijos por mujer

Fuente: Proyecciones de la población de México, 1980-2025. CONAPO, 1989. P. 3.

En estas proyecciones se introdujo el análisis de las tasas según el orden de nacimiento de los hijos, con lo que se logró establecer que las probabilidades de tener hijos de orden superior se habían reducido, con lo que las familias numerosas disminuyeron aceleradamente (según la tendencia observada hasta 1985 se estimó que la probabilidad de tener más de cuatro hijos disminuyó 50%). El dato anterior es relevante para determinar las hipótesis utilizadas, que incluyen factores como la actitud de las mujeres hacia la reproducción, además del retraso en la edad a la primera unión, concentrándose la fecundidad principalmente entre los 20 y 34 años.

En las tres últimas actualizaciones de las proyecciones siguió siendo utilizada la misma estructura de proyección (CONAPO, 1998, 2002 y 2006), actualizando únicamente las metas en función de los cambios demográficos observados y esperados, además de la introducción de nuevas fuentes de información. En la gráfica 5 se presentan las

**Gráfica 5. Tasas globales de fecundidad estimadas en las tres últimas proyecciones de población**



Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

tasas globales de fecundidad obtenidas en cada uno de los ejercicios.

Cada vez que se actualizan las proyecciones de fecundidad se ha supuesto un ritmo de disminución menor. En las proyecciones 1996-2050 el mínimo utilizado en la función logística fue de 1.68 para el año 2030, a partir del cual se mantiene constante. Los ejercicios 2000-2050 y 2005-2050 utilizan un mínimo para la tasa global de fecundidad de 1.85 hijos por mujer,<sup>3</sup> pero para el primer caso se plantea alcanzar esta cifra en el año 2030, mientras que en el segundo es pospuesta una década.

A pesar de que se siguió un método similar en la proyección de la fecundidad, la inclusión de nuevas fuentes de datos ha conducido a mejores estimaciones, sin embargo este cambio conlleva una mayor complejidad en el análisis. Las estimaciones de la fecundidad han sido elaboradas utilizando datos provenientes de las encuestas demográficas de hogares, con los datos aportados por las historias retrospectivas de embarazos, debido a que si éstas son recogidas con precisión, se tiene información confiable de la fecundidad y sus variaciones en el tiempo. Sin embargo, entre los problemas de la fuente es ineludible considerar la calidad de la declaración de la información (CONAPO, 2008: 86).

## Mortalidad

La mortalidad del país en las últimas tres décadas ha mostrado una tendencia estable a la baja, por lo que la formulación de las hipótesis ha girado en torno a que en el futuro no ocurrirán grandes variaciones.

En el caso de la proyección de 1983 se formuló una única hipótesis en torno a la mortalidad (CONAPO, 1983: 4), considerando los cambios que habían ocurrido en 30 años anteriores y que estaban reflejados principalmente en la ganancia estimada para la esperanza de vida, que pasó de 50 años en 1950 a 64 para 1980.

En una primera parte, fue necesario establecer el comportamiento histórico de la mortalidad, a pesar de que no existían indicios de cambios bruscos, por lo que se consideraron las tablas de mortalidad elaboradas para 1950 y 1960 por Raúl Benítez y Gustavo Cabrera, además de las construidas por Gustavo Cabrera y Manuel Ordorica para 1970. En estas tablas se modificaron levemente la mortalidad infantil y la de edades mayores, considerando información más reciente. Finalmente, una vez reconstruida la experiencia para los años 1950, 1960 y 1970 se obtuvo la correspondiente a cada uno de los quinquenios intermedios, interpolando

<sup>3</sup> La cota mínima de 1.85 hijos fue sugerida por un grupo de expertos convocado por las Naciones Unidas (2002: 18-20).

**Cuadro 7. Indicadores de mortalidad utilizados en la proyección de 1983**

Periodo	Tasa bruta de mortalidad (*)	Tasa de mortalidad infantil (*)	Esperanza de vida
1950-1955	16.2	113.9	50.8
1955-1960	13.2	97.7	55.4
1960-1965	11.3	86.3	58.6
1965-1970	10.2	78.5	60.3
1970-1975	9.2	69.3	62.2
1975-1980	7.9	60.5	64.1

(\*) Por mil.

Fuente: México estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000. CONAPO, 1983. P. 11.

las probabilidades de muerte y las esperanzas de vida al nacimiento. En el cuadro 7 se muestran los indicadores.

Una vez reconstruida la experiencia de años anteriores, se proyectaron los niveles de la esperanza de vida de acuerdo con los siguientes criterios (CONAPO, 1983: 5):

- La ganancia en años se hace más lenta conforme el nivel es mayor.
- La diferencia entre sexos se amplía a medida que la mortalidad disminuye.
- Se adopta una esperanza de vida que conduce a estimaciones compatibles con las obtenidas a partir de la ENF 1976 y la ENP 1979.

Para estimar la estructura por edad se interpolaron las probabilidades de morir en la tabla de mortalidad de 1970 y una tabla límite elaborada por José Pujol, con base a la experiencia de países desarrollados con alta esperanza de vida. Finalmente se obtienen los valores de proyección mostrados en el cuadro 8.

En las proyecciones de 1985 se modificó el procedimiento para conocer el comportamiento histórico de la mortalidad nacional: para el periodo 1950-1980 se utilizó información de estadísticas vitales, excepto para la mortalidad de menores de cinco años, en donde se utilizaron

las probabilidades de sobrevivencia provenientes de las encuestas demográficas.

Para proyectar se ajustó una función logística a las esperanzas de vida al nacimiento estimadas para el periodo 1950-1980, fijándose como cota superior 80.8 años para mujeres y 74.3 para hombres. Por primera vez, para la tasa bruta se pronosticó un incremento en los dos últimos quinquenios, explicándose en el envejecimiento de la estructura por edad (véase cuadro 9).

En las proyecciones realizadas en 1989 se utilizaron las tablas de mortalidad elaboradas por El Colegio de México, que señalaban un descenso continuo desde el fin de la Revolución, permitiendo prolongar la vida en la población nacional. En el documento se menciona el avance diferenciado por sexo y edad de los individuos, indicando mayores avances para las mujeres y para los menores de 15 años, además de un estancamiento en la mortalidad masculina para el periodo 1970-1980, debido al aumento en la proporción de muertes violentas (CONAPO, 1989:10).

En la proyección de la esperanza de vida se utilizó de nuevo una función logística, manteniendo los valores superiores utilizados en la proyección anterior, pero considerando que aumentaría a un ritmo menor. Además, se proyectó la estructura por edad suponiendo un

**Cuadro 8. Indicadores de mortalidad estimados en la proyección de 1983**

Periodo	Tasa bruta de mortalidad (*)	Tasa de mortalidad infantil (*)	Esperanza de vida
1975-1980	7.9	60.5	64.1
1980-1985	7.0	53.0	65.7
1985-1990	6.2	46.8	67.2
1990-1995	5.9	41.4	68.4
1995-2000	5.7	36.7	69.6

(\*) Por mil.

Fuente: México estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000. CONAPO, 1983. P. 25.

**Cuadro 9. Tasa bruta de mortalidad estimada en la proyección de 1985**

Periodo	Tasa bruta de mortalidad (*)
1980-1985	6.3
1985-1990	5.6
1990-1995	5.2
1995-2000	5.1
2000-2005	5.1
2005-2010	5.3

(\*) Por mil.  
 Hipótesis de fecundidad programática.  
 Fuente: Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 1980-2010. CONAPO, 1985. P. 3.

descenso en la mortalidad para todas las edades, a partir del hecho de que entre 1979 y 1984 no aumentó la proporción de muertes por causas violentas. Los resultados de los indicadores resumen se encuentran en el cuadro 10 (en este ejercicio las estimaciones fueron realizadas en forma anual).

En la últimas tres proyecciones de población realizadas por el CONAPO, se utilizó un método que reprodujo los niveles de la mortalidad nacional a partir de 1960 y hasta el año base de proyección.<sup>4</sup> En estos ejercicios se buscó un procedimiento que ofreciera una evolución suave de las tasas de mortalidad en todas las edades, por

lo que fue seleccionado un modelo aditivo-multiplicativo del logaritmo de las probabilidades de fallecer.

A pesar de que este procedimiento recoge el cambio temporal de la mortalidad por edad, tuvo que ser adecuado a la dinámica de la población. En el caso de las proyecciones realizadas para el periodo 2000-2050, la extrapolación se redujo a la esperanza de vida al nacimiento, utilizando una función logística que se aproximaba paulatinamente a los 82.5 años.<sup>5</sup>

Para la última proyección disponible (2005-2050) se realizó un estudio donde se mostraba que la velocidad de descenso en la mortalidad había disminuido sustancialmente, principalmente en los adultos mayores, y específicamente entre las mujeres. Tal situación se previó difícil de revertir en el mediano plazo, ante la falta de servicios de salud encaminados a solventar las demandas de este grupo (CONAPO, 2006: 16).

Dado el hecho anterior, la proyección de la mortalidad consistió en disminuir las tasas específicas por edad de menores de 65 años a lo largo del periodo de proyección y posponer hasta el año 2015 el descenso de las tasas en los adultos mayores, con lo cual finalmente se estimó una esperanza de 74.5 años en 2005 (72.2 para hombres y 77.0 para mujeres), 78.8 en 2030 (76.6 y 81.0) y 81.8 en 2050 (79.9 y 83.9). A pesar de ser estos aumentos considerables, representan en promedio para todas las edades una reducción de 46 por ciento al riesgo de muerte

**Cuadro 10. Indicadores de mortalidad estimados en la proyección de 1989**

Año	Tasa bruta de mortalidad (*)	Tasa de mortalidad infantil (*)	Esperanza de vida
1980		53.1	66.2
1985	5.8	44.8	68.1
1990	5.4	38.1	69.6
1995	5.1	32.5	71
2000	4.9	28	72.1
2005	4.9	24.3	73
2010	5.1	21.3	73.8
2015	5.3	18.9	74.5
2020	5.7	16.9	75
2025		15.3	75.4

(\*) Por mil.  
 Hipótesis de fecundidad media.  
 Fuente: Proyecciones de la población de México, 1980-2025. CONAPO, 1989. P. 69-70.

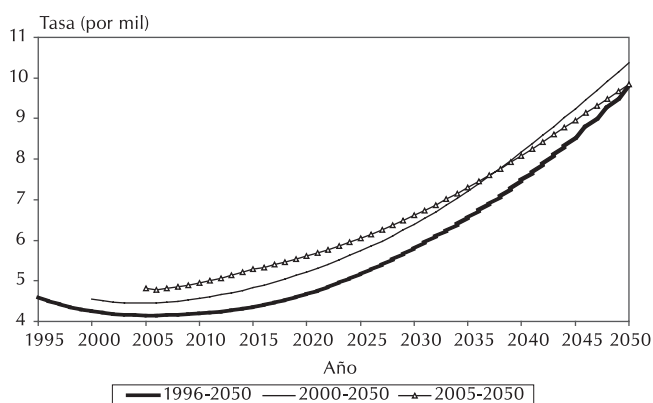
<sup>4</sup> En función de la calidad de los datos existen distintas formas de seleccionar el año base. En México coincide el año base de proyección con el último que tenga información disponible.

<sup>5</sup> Que corresponde al nivel más alto dentro del sistema de tablas modelo Oeste de Coale y Demeny.

durante el periodo de proyección, mientras que para el periodo 1960-2005 fue de 62 por ciento.

Al analizar el comportamiento de la tasa bruta de mortalidad y de la esperanza de vida obtenidos en las tres últimas proyecciones (véanse gráficas 6 y 8), se observa que, conforme se han actualizado los trabajos, las fuentes de información y el conocimiento contextual de los factores que influyen en los patrones de mortalidad, ocurre una disminución en las expectativas. Por ejemplo, en las proyecciones 1996-2050 la tasa de mortalidad para el año 2010 fue estimada en 4.2 defunciones por cada mil habitantes, en las que abarcan el periodo 2000-2050 se estimó en 4.6 y, finalmente, para las 2005-2050 en 5.0. La esperanza de vida, siguiendo el orden anterior, pasó de 78.1 a 76.6 y a 75.4.

**Gráfica 6. Tasas brutas de mortalidad estimadas en las tres últimas proyecciones de población**



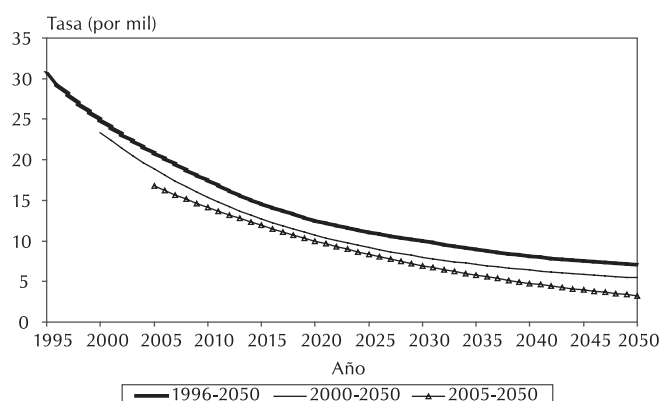
Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

Para la mortalidad infantil ocurre lo contrario, pues conforme se han actualizado los ejercicios se muestran mejoras en el indicador. Las proyecciones 1996-2050 estimaban 17.5 decesos por cada mil nacidos vivos en 2010, las elaboradas para el periodo 2000-2050 estimaron 15.4 y las últimas disponibles 14.2 (véase gráfica 7).

## Migración

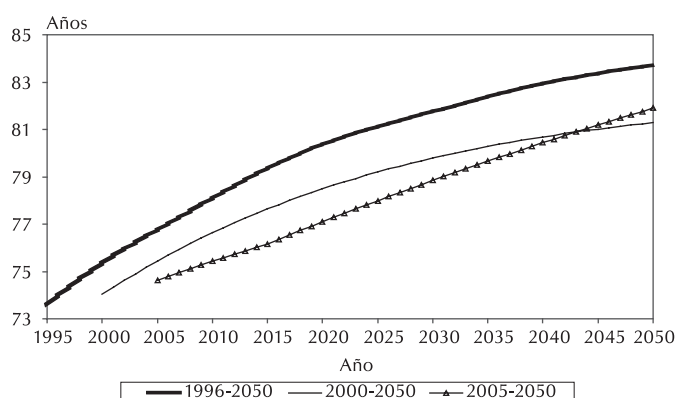
En las últimas décadas, el componente migratorio para el caso de México ha resultado difícil de cuantificar, por lo que esta variable genera incertidumbre en las proyecciones de población.

**Gráfica 7. Tasas de mortalidad infantil estimadas en las tres últimas proyecciones de población**



Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

**Gráfica 8. Esperanzas de vida al nacer estimadas en las tres últimas proyecciones de población**



Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

En el ejercicio de estimación y proyección 1950-2000 la migración internacional fue incorporada mediante saldos netos migratorios por sexo y grupos de edad estimados para el periodo 1960-1970, cuyos datos provenían de un trabajo elaborado por Rodolfo Corona. Para su utilización se supuso una distribución uniforme durante el periodo (CONAPO, 1983:6).

La hipótesis utilizada para determinar la evolución futura de la migración fue mantener constantes durante todo el horizonte de proyección los montos estimados para el periodo 1960-1970 (véase cuadro 11).

Para las proyecciones realizadas en 1985 se utilizaron los censos de 1980 levantados en México y Estados

Unidos; del primero se obtuvieron los inmigrantes según el periodo de llegada, los cuales fueron ajustados para distribuirlos por quinquenios entre 1960 y 1980, además de obtener el acumulado hasta 1960. Del censo estadounidense se obtuvieron los mexicanos según su periodo de llegada a ese país, agrupados en forma similar a la anterior. En cuanto a la estructura por edad, se supuso que la perteneciente a los emigrantes correspondía también para los inmigrantes (CONAPO, 1985:X).

**Cuadro 11. Indicadores de migración, 1950-2000**

Periodo	Migración anual (*)	Tasa de migración (**)
1950-1955	-40	-1.35
1955-1960	-40	-1.16
1960-1965	-70	-1.74
1965-1970	-70	-1.48
1970-1975	-70	-1.26
1975-1980	-70	-1.08
1980-1985	-70	-0.95
1985-1990	-70	-0.85
1990-1995	-70	-0.78
1995-2000	-70	-0.73

(\*) En miles. (\*\*) Por mil.

Hipótesis de fecundidad programática.

Fuente: México estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000. CONAPO, 1983. P. 11 y 25.

**Cuadro 12. Indicadores de migración, 1980-2010**

Periodo	Migración neta quinquenal	Tasa de migración anual (*)
1980-1985	-529,274	-1.43
1985-1990	-529,274	-1.29
1990-1995	-529,274	-1.18
1995-2000	-529,274	-1.10
2000-2005	-529,274	-1.02
2005-2010	-529,274	-0.96

(\*) Por mil.

Hipótesis de fecundidad programática.

Fuente: Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas: 1980-2010. CONAPO, 1985. P. 3.

Una vez con las estimaciones para el comportamiento histórico, se planteó la hipótesis de que la migración neta internacional se mantuvo constante respecto a la del periodo 1975-1980, durante todos los años de proyección (véase cuadro 12).

Para el siguiente ejercicio se supuso que las tasas de migración neta por sexo y grupos de edad estimadas para el quinquenio 1975-1980 se mantendrían constantes para toda la proyección, ante la falta de elementos que pudieran respaldar con relativa confiabilidad alguna otra alternativa (véase cuadro 13). A diferencia de las dos proyecciones anteriores, donde los montos de migrantes eran los que se mantenían constantes, lo que implicaba que conforme se avanzaba en el tiempo las tasas disminuyeran considerablemente ante el incremento poblacional.

**Cuadro 13. Indicadores de migración, 1985-2025**

Periodo	Migración neta quinquenal	Tasa de migración anual (*)
1985-1989	727,367	-1.8
1990-1994	821,385	-1.8
1995-1999	890,098	-1.8
2000-2004	946,410	-1.7
2005-2009	996,017	-1.7
2010-2014	1,042,106	-1.6
2015-2019	1,079,231	-1.6
2020-2024	1,103,577	-1.6

(\*) Por mil.

Hipótesis de fecundidad media.

Fuente: Proyecciones de la población de México, 1980-2025. CONAPO, 1989. P. 69-70.

En las tres últimas proyecciones de población elaboradas por el CONAPO se utilizan hipótesis similares en torno a la migración internacional. Debido a que las condiciones que determinan este fenómeno son más difíciles de establecer, pues dependen de aspectos socioeconómicos, se supuso que los niveles de migración presentes en un quinquenio antes del año base de proyección se mantendrían constantes para todo el horizonte.

A pesar de la simplicidad con que pudiera ser interpretada la forma de proyectar la migración internacional, importa mencionar que se ha avanzado en lo referente a metodologías y fuentes de información útiles para describir las tendencias recientes sobre el fenómeno, volviendo más complejas las estimaciones.

Por ejemplo, en las últimas proyecciones se hace uso de los censos de población de México y de Estados Unidos disponibles desde 1950, algunas encuestas demográficas de hogares levantadas en nuestro país durante los 15 años anteriores, además de la *Current Population Survey* y la *American Community Survey* de Estados Unidos de varios años. De las fuentes nacionales se obtienen los flujos inmigratorios y parte de los emigratorios y de las cifras estadounidenses el resto de los emigratorios.

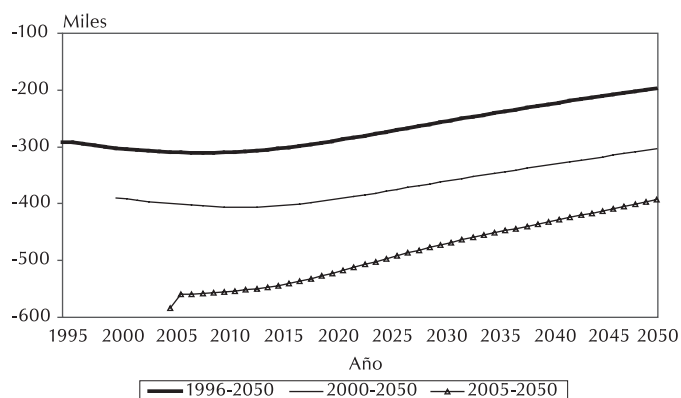


Además, con la finalidad de aprovechar toda la información disponible, fueron considerados cinco tipos de flujos migratorios: mexicanos que se van a vivir a Estados Unidos, no nacidos en México que salen de nuestro país para asentarse en Estados Unidos, migrantes de México (nacionales y extranjeros) a otros países distintos de Estados Unidos, mexicanos que regresan de Estados Unidos y el resto de los inmigrantes (nacionales que regresan de otros países distintos de Estados Unidos y extranjeros procedentes de cualquier país).

Uno de los avances más importantes en las últimas tres proyecciones fue dejar de considerar la perspectiva uniregional, limitada por no incluir la posible influencia de otros países en las tendencias futuras de los componentes demográficos, principalmente la migración. De tal forma, se introdujo un enfoque multirregional que intenta destacar las dimensiones e intensidad de la migración internacional entre México y Estados Unidos, que representa desde hace varios años más de 95 por ciento de la migración nacional. Dentro del modelo interactúan tres poblaciones: las personas nacidas en México que viven en el país, los mexicanos residentes en Estados Unidos y los extranjeros residentes en México. El esquema birregional se aplicó a los mexicanos que viven en México y Estados Unidos; la población extranjera que reside en México se proyecta de manera uniregional. Este procedimiento presenta la ventaja adicional de que determina simultáneamente la población nacida en México residente en Estados Unidos para cada año de la proyección (CONAPO, 2008:13-14).

En las tres últimas estimaciones obtenidas para la migración se muestra una tendencia en que el monto de emigrantes aumenta: en la proyección 1996-2050 se es-

**Gráfica 9. Crecimiento social estimado en las tres últimas proyecciones de población**

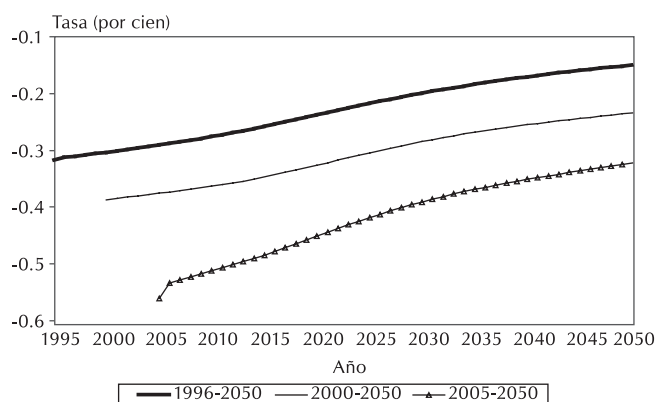


Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

timó para el año 2010 un crecimiento social negativo de 309 mil individuos; en las que abarcan el periodo 2000-2050, el indicador se ubicó en 406 mil individuos para el mismo año y en las proyecciones más recientes se indica que el país perderá 555 mil individuos por concepto de migración (véase gráfica 9).

Analizando la tasa de crecimiento social, claramente se observa que conforme se actualizan las proyecciones de población, los montos estimados de emigrantes crecen. Además, es notorio que a partir del año base de proyección se estima que en los subsiguientes las tasas de crecimiento social tienden a aumentar (véase gráfica 10).

**Gráfica 10. Tasas de crecimiento social estimadas en las tres últimas proyecciones de población**



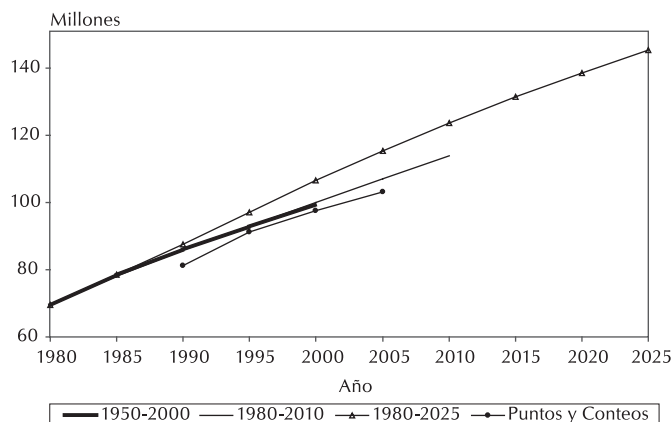
Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

## Montos de población

Las proyecciones realizadas en 1983, 1985 y 1989 quedan por arriba de los datos reportados por censos y conteos (véase gráfica 11). En el ejercicio que abarca el periodo 1980-2025, la tendencia mostrada utilizando la hipótesis de fecundidad media resulta la más alejada de lo finalmente ocurrido, a pesar de que incluyó aspectos que supondrían una disminución en la velocidad de crecimiento con respecto a los ejercicios anteriores. Para el año 2005 se estimó una población de 115.4 millones, una diferencia de 12.1 millones con respecto a lo recogido en el conteo de 2005. Sin embargo, aun considerando la hipótesis de baja fecundidad existe una diferencia de 8.7 millones.

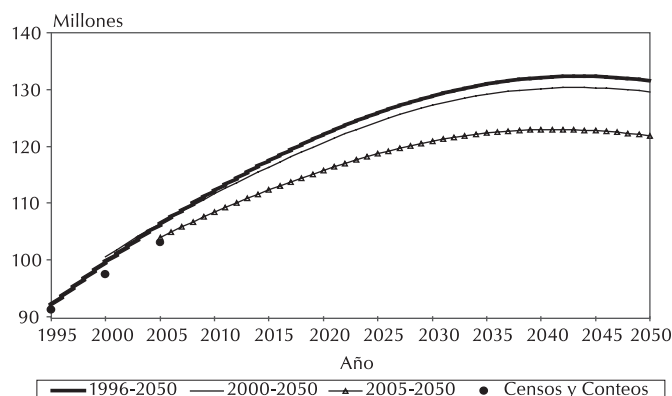
En las tres últimas proyecciones oficiales de población realizadas se observa que, conforme se actualizan, los montos de población disminuyen. Comparando las proyecciones realizadas en 1998 y 2002 ocurre que hasta

**Gráfica 11. Población total estimada en tres proyecciones de población**



Fuente: Mexico estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000. CONAPO, 1983. Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 1980-2010. CONAPO, 1985. Proyecciones de la población de México, 1980-2025, CONAPO, 1989

**Gráfica 12. Población total estimada en las tres últimas proyecciones de población**



Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

el año 2010 se mantienen cercanos los montos, separándose paulatinamente hasta el año final de proyección. En las proyecciones nacionales vigentes los montos de población se mantienen por debajo de las anteriores (véase gráfica 12).

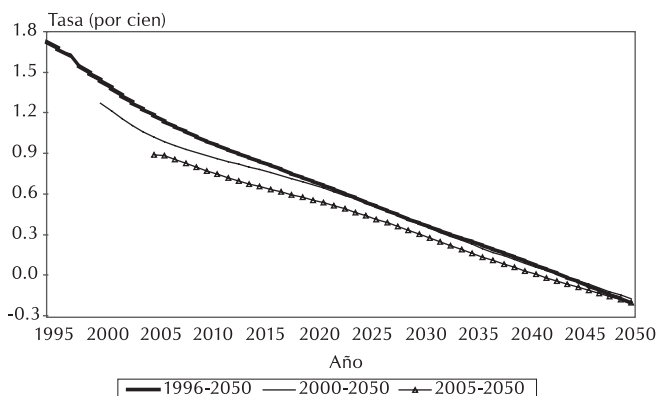
Es importante mencionar que a pesar de las diferencias en los montos, las tendencias estimadas son similares, marcando una desaceleración en los ritmos de crecimiento, asimismo estiman el descenso de la población nacional para alguno de los años de proyección. Además de que el monto máximo que puede alcanzar el país en términos poblacionales ha disminuido considerablemente (véase cuadro 14).

**Cuadro 14. Montos máximos de población estimados en las últimas tres proyecciones de población**

Proyección	Año donde se estimó el máximo		
	2041	2043	2044
1996-2050			132,430,192
2000-2050		130,341,277	
2005-2050	122,958,184		

Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050, CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050, CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050, CONAPO, 2006.

**Gráfica 13. Tasas de crecimiento estimadas en las tres últimas proyecciones de población**

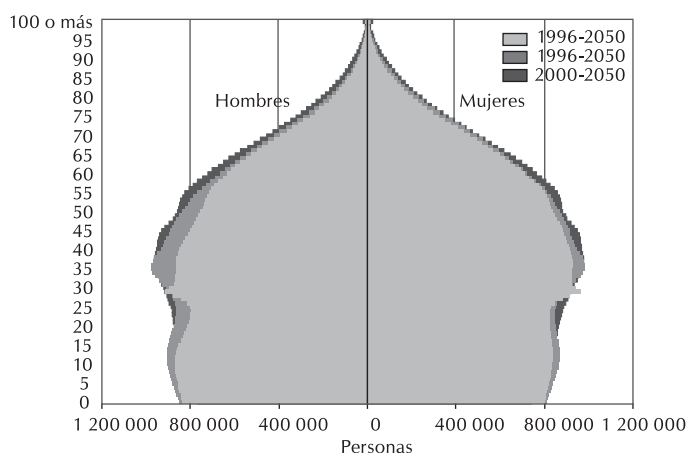


Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

Las tasas de crecimiento estimadas muestran tendencias similares, convergen al final del horizonte de la proyección. La meta de 1% anual esperada para el año 2000 desde las primeras proyecciones elaboradas es superada, colocándose en 0.77 por cada cien individuos en el año 2010, según las últimas proyecciones. Además de que se pronostica que el país presentará tasas de crecimiento negativo antes del término de la primera mitad del siglo (véase gráfica 13).

Comparando las pirámides de población estimadas para el año 2030 en las últimas tres proyecciones poblacionales, se observan las precisiones que se han realizado a la dinámica demográfica del país. Conforme los ejercicios se han actualizado se prevén menores montos de población, además que la estructura por edad tiende a envejecerse, situación que llevará a un paulatino aumento en las tasas de mortalidad. La población en las

**Gráfica 14. Población estimada para 2030 en las tres últimas proyecciones de población**



Fuente: Proyecciones de la población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998. Proyecciones de la población de México, 2000-2050. CONAPO, 2002. Proyecciones de la población de México, 2005-2050. CONAPO, 2006.

primeras edades disminuye pero a una velocidad menor a la pronosticada inicialmente, siendo notable el aumento de la fecundidad ocurrido a principios del siglo (véase gráfica 14).

Los datos muestran que el país se encuentra en una fase en la que el ímpetu demográfico está en descenso, aunque la población continuará aumentando cada vez a un ritmo menor, a pesar de haber alcanzado tasas de fecundidad cercanas al nivel de reemplazo.

## Consideraciones finales

Los supuestos bajo los cuales se elaboran las proyecciones de población no deben provenir únicamente del comportamiento observado de la población, sino que pueden considerar metas deseables en función de las demandas y características de algún sector. En México se cuenta con diversos ejercicios, incluyendo todos supuestos viables ante las circunstancias que imperaban en el momento de su construcción.

El comportamiento de los componentes demográficos caracteriza a la población para cada momento; en el caso nacional, a partir del diseño e integración de las políticas de población, se fijaron metas sobre los montos y ritmos de crecimiento que debería seguir la población residente en el país, con lo que se transformó el dinamismo demográfico observado desde la segunda mitad del siglo pasado.

Para la fecundidad, en general, se ha supuesto un descenso mayor que el finalmente observado. La migra-

ción en las primeras proyecciones prácticamente era una variable marginal, mientras que en la actualidad tiene un impacto determinante en la calidad de las estimaciones. La mortalidad, aparentemente, ha sido la variable que menos complicaciones presenta.

En cuanto al procedimiento, se ha transitado de modelos basados en tasas de crecimiento, con resultados por grupos quinquenales de edad y para los años terminados en cero o cinco, a proyecciones que utilizan tasas de fecundidad, mortalidad y migración por edad, con estimaciones anuales y por edad desplegada.

En las primeras proyecciones se puso especial énfasis en los componentes inherentes al comportamiento natural de la población (fecundidad y mortalidad), muestra de ello es que los supuestos acerca de la migración eran conservadores (en algunos casos se trabajó sobre poblaciones cerradas, mientras que en otros se mantenían tasas constantes). Sin embargo, estos supuestos perdieron validez, por lo que se incluyó un enfoque multiregional, capaz de describir de mejor forma la creciente interacción demográfica nacional con otros países.

Revisar las proyecciones de población una vez que se cuente con nuevas fuentes de información hace necesario describir las transformaciones de los supuestos utilizados, logrando tener un panorama amplio acerca del impacto que tiene su elección. Se reafirma la utilidad de las proyecciones en la planeación, sin olvidar que se hacen sobre un escenario cuyas condiciones pueden ser modificadas constantemente, y por ende no deben ser considerados como instrumentos sin margen de error.

## Bibliografía

- Benítez, Raúl y Gustavo Cabrera, (1966), *Proyecciones de la población de México, 1960-1980*, México, Banco de México.
- Camposortega, Sergio (1979), *Proyecciones de la población mexicana: 1970-2040*, México, Centro Nacional de Información de Estadísticas del Trabajo.
- CONAPO (1975), *México demográfico: breviario 1975*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1978), *México demográfico: breviario 1978*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1981), *México demográfico: breviario 1980-1981*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1983), *México estimaciones y proyecciones de población, 1950-2000*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1985), *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 1980-2010*, México, Consejo Nacional de Población.

- (1989), *Proyecciones de la población de México, 1980-2025*, México, Consejo Nacional de Población.
- (1998), *Proyecciones de la población de México, 1996-2050*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2002), *Proyecciones de la población de México, 2000-2050*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2006), *Proyecciones de la población de México, 2005-2050*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2008), *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2000-2050. Documento metodológico*, México, Consejo Nacional de Población.
- SRH (1971), *Estudio de los recursos humanos por cuencas*, México, Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- UNO (2002), *United Nations Expert Group Meeting on Completing the Fertility Transition*, Nueva York, United Nations, Population Division (ESA/P/WP3172).

# Evaluación del desarrollo institucional de las secretarías técnicas de los COESPO, 2003-2007

Javier González Rosas  
María Luisa Ocampo Trujano  
Yolanda Téllez Vázquez

## Introducción

En la década de los ochenta, como respuesta a las limitaciones de un modelo centralizado que no respondía a las particularidades demográficas y a la heterogeneidad social y cultural de las diferentes regiones del país, se crearon los Consejos Estatales de Población (COESPO), con el propósito de conducir la política de población en las entidades federativas (Muñoz, 2000).

Sin embargo, en algunos estados los COESPO no operan regularmente como instancias colegiadas. Otros funcionan de manera parcial, ya que sólo participan algunas instituciones y las reuniones del pleno son poco frecuentes o nulas, entre otras cosas porque la Secretaría Técnica (ST) del COESPO tiene un bajo desarrollo institucional que dificulta el cumplimiento de sus funciones.

En este artículo se propone una metodología para medir el desarrollo institucional de las ST de los COESPO con base en un modelo estadístico que permita comparar los niveles de desarrollo institucional a través de los años, así como evaluar el desarrollo institucional de las ST del país entre los años de 2003 y 2007, mediante un instrumento conocido como mapa de posicionamiento.

Con base en la evaluación será posible vigorizar la coordinación intergubernamental con los COESPO, mediante diversas estrategias dirigidas al impulso del desarrollo institucional de las ST, así como identificar acciones focalizadas por grupos de niveles semejantes o por cada entidad federativa, de acuerdo con su ubicación en el mapa de desarrollo institucional.

Este ejercicio no pretende desestimar la labor de las ST del país, por el contrario, permitirá orientar a la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en la definición de estrategias que mejoren la coordinación de actividades de apoyo institucional, asesoría, asistencia técnica y capacitación, en un marco de respeto a su soberanía y en el ánimo de fortalecer el federalismo en población.

El artículo está estructurado en cuatro secciones. La primera incluye el funcionamiento actual de las ST. A

continuación se define el desarrollo institucional y su medición; la siguiente presenta la evaluación del cambio en el desarrollo institucional. La cuarta trata sobre la validación del modelo estadístico y finalmente se incluyen las conclusiones.

## Funcionamiento actual de las secretarías técnicas

Con el fin de conocer la organización, estructura y cumplimiento de las principales funciones de las ST de los COESPO, la Secretaría General del CONAPO diseñó en el año 2004 la *Encuesta para la Detección de Oportunidades de Desarrollo de los COESPO* (EDODEC).<sup>1</sup>

La encuesta capta información relativa al personal que labora en las ST, en cuanto a formación académica, capacidad técnica y capacitación; el monto del presupuesto asignado y su gasto; la organización y el funcionamiento de las ST, los niveles de coordinación interinstitucional, y los vínculos con los comités de planeación estatales; el avance en la municipalización de la política de población; las acciones de información, educación y comunicación en población y la apreciación que tienen las ST en cuanto a la coordinación con la Secretaría General del CONAPO (CONAPO, 2004).

Una de las principales funciones de las ST de los COESPO es la realización de actividades de información, educación y comunicación (IEC) en población. Entre ellas, destaca la de organizar o impartir diplomados, cursos, talleres, seminarios o conferencias. Se observa que 87.5 por ciento de las ST organizaron al menos uno de estos

<sup>1</sup> La encuesta tiene sus antecedentes desde 1995, sin embargo, solo a partir de 2004 las encuestas son comparables a través del tiempo. Las encuestas captan información del año anterior al de referencia.

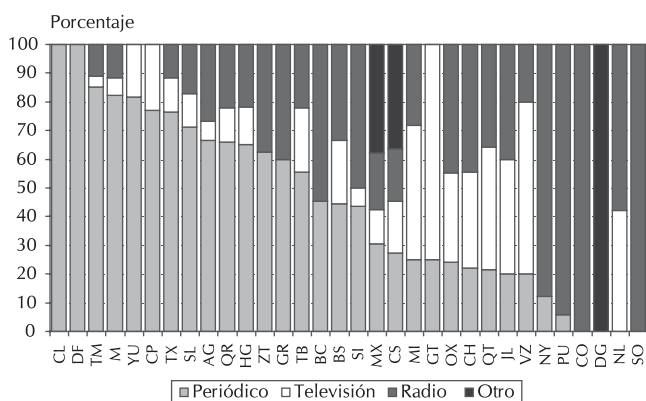


eventos. Por otro lado, respecto a la impartición, los datos indican una mayor participación, ya que 90.6 por ciento de las ST impartieron al menos una de estas actividades.

Entre las actividades de IEC que realizan las ST, destaca aquella que tiene que ver con las diversas actividades y eventos que se llevan a cabo con el propósito de difundir y ampliar el conocimiento entre la sociedad del estado sobre temas relacionados con la cultura demográfica.

En cuanto a la intervención de los funcionarios de las ST en los medios de comunicación, los datos indican que la mayoría participa activamente con notas periodísticas (53.5%), en segundo lugar aparece la presencia en programas de radio (41.4%) y en menor medida los de televisión (19.4%). Cabe destacar que las ST de Colima y el Distrito Federal sólo se vincularon con medios periodísticos. Coahuila y Sonora sólo con medios radiofónicos y la ST de Durango participó sólo en otros medios de difusión. Por otro lado, es importante resaltar también que existen 18 ST en las que sus funcionarios tienen presencia en los tres medios de comunicación (véase gráfica 1).

**Gráfica 1. Distribución porcentual de las intervenciones según medio de comunicación y entidad federativa, 2007**

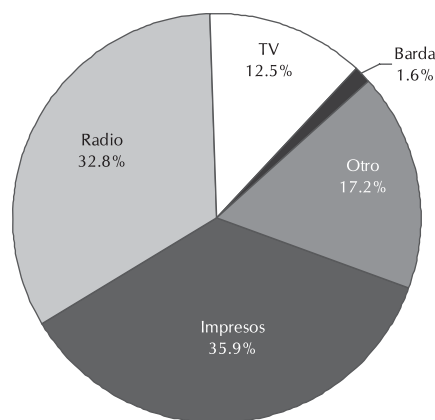


Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

En cuanto a la elaboración y difusión de promocionales de información, educación y comunicación, a través de medios impresos, de radio, televisión o pinta de bardas, en la gráfica 2 se observa que la mayoría de las ST realizaron promocionales para su difusión en medios impresos (35.9%) y en la radio (32.8%).

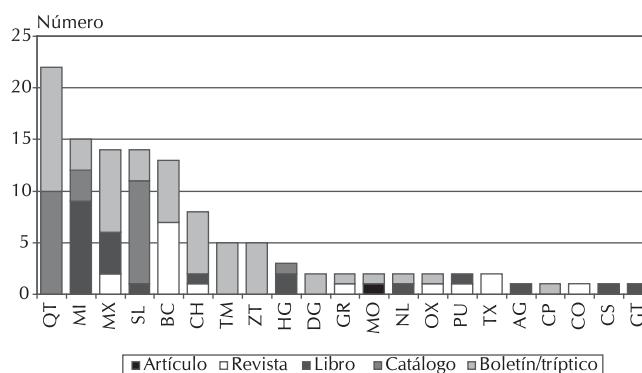
Los datos de la encuesta relacionados con las publicaciones elaboradas por las ST de los COESPO, indican que sólo una de ellas publicó artículos, el 12.5 por ciento elaboró catálogos, cuadernos, manuales o guías, el 25 por ciento elaboró revistas, y el 31.3 por ciento libros. La mayoría (43.8%) de las ST elaboran boletines o trípticos.

**Gráfica 2. Distribución porcentual de los promocionales elaborados por las secretarías técnicas según tipo de medio, 2007**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

**Gráfica 3. Publicaciones elaboradas por las secretarías técnicas según tipo de publicación y entidad federativa, 2007**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

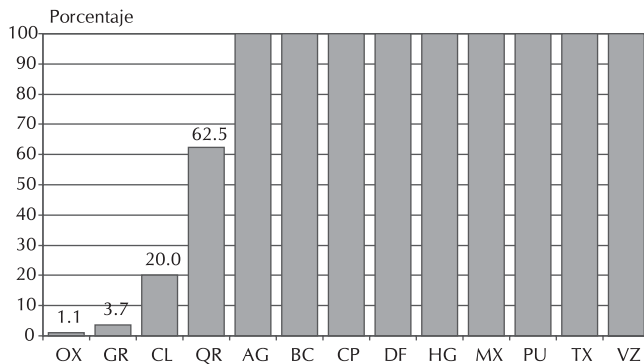
En la gráfica 3 se observa que las ST que publicaron un mayor número de libros fueron: Michoacán, Estado de México, Hidalgo, Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Puebla y San Luis Potosí. Por otra parte, entre las ST que durante 2007 elaboraron más de ocho publicaciones se encuentran las de Querétaro, Michoacán, el Estado de México, San Luis Potosí, Baja California y Chihuahua.

La estrategia por excelencia para impulsar el desarrollo de acciones de población en los municipios del país ha sido la creación y reinstalación periódica de los Consejos Municipales de Población (COMUPO). Para ello, en algunas

entidades federativas se cuenta con fundamentos legales, otras realizan gestiones o suscriben acuerdos para aplicar las estrategias de descentralización de los programas y proyectos de población a los municipios, y otras no realizan ningún tipo de acción en esta materia.

Al mes de marzo de 2007 el número de COMUPO instalados en todo el país es de 757, los cuales pertenecen a 13 entidades federativas, lo que implica que más de la mitad de los estados de la república no tiene instalado ningún COMUPO. Al medir el avance en la instalación de COMUPO se observa que Aguascalientes, Baja California, Campeche, Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Tlaxcala y Veracruz han alcanzado el valor máximo posible, es decir en todos sus municipios hay un COMUPO.<sup>2</sup> En el resto de los estados es necesario impulsar y fortalecer estrategias de descentralización (véase gráfica 4).

**Gráfica 4. Porcentaje de Consejos Municipales de Población instalados, según entidad federativa, 2007**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Otra de las principales funciones de las ST de los COESPO es la coordinación con la Secretaría General del CONAPO, con instituciones que realizan acciones en materia de población y con el pleno del Consejo.

Entre los proyectos que la Secretaría General del CONAPO ha impulsado en las entidades federativas destacan *Planificatel* y *Zona Libre*.<sup>3</sup> En los últimos años sobresale el apoyo que ha recibido el programa *Planificatel* en

<sup>2</sup> El avance se midió con respecto al total de municipios que tiene cada entidad federativa. Es importante dejar claro que el avance no es comparativo entre las entidades federativas, debido a la gran diferencia en el número de municipios que existen entre algunas de ellas.

<sup>3</sup> *Planificatel* es un servicio de información y orientación telefónica sobre planificación familiar diseñada e instrumentada mediante un convenio de colaboración entre el CONAPO y el Instituto Mexicano del

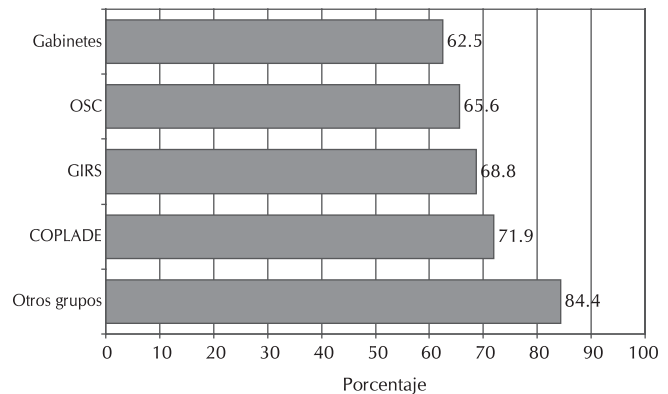
las nueve entidades que informaron este dato. También es importante resaltar que sólo 15 entidades federativas promovieron algún proyecto, ya sea *Planificatel*, *Zona Libre* u otros.

Otro aspecto importante de coordinación entre los estados y la Secretaría General del CONAPO es la difusión de los boletines periodísticos y los productos enviados por el CONAPO a los estados. De acuerdo con la EDODEC, se calcula que casi todas las ST difundieron estos materiales durante 2007, a excepción de Veracruz.

Las acciones de vinculación con instituciones que realizan acciones en materia de población en los estados, como son el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), el Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva (GISR), los gabinetes gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), resultan de gran importancia para la planeación demográfica local.

En este sentido, los datos de la EDODEC indican que 71.9% de las ST forman parte del COPLADE, 68.8% son miembros del GISR, 62.5% de algún gabinete (social, económico, de desarrollo, bienestar y ampliado) y 65.6% mantienen vínculos con las OSC (véase gráfica 5).

**Gráfica 5. Porcentaje de participación con instituciones que realizan acciones en materia de población, 2007**



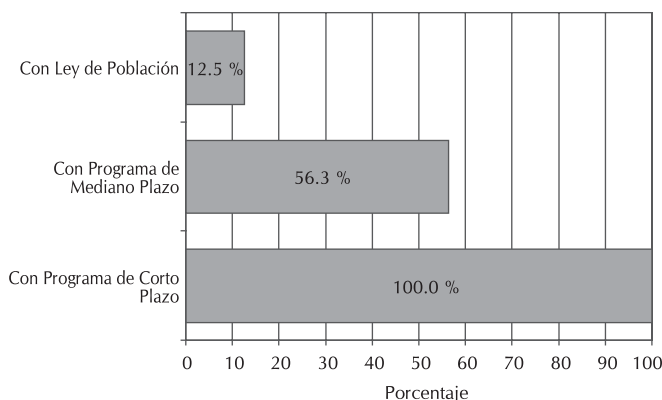
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Seguro Social. En *Planificatel* los usuarios encuentran una forma eficiente de obtener información confiable en un ambiente personalizado, íntimo y confidencial. El servicio es gratuito y está disponible en todo el territorio nacional mediante un número 01 800. *Zona Libre* es una serie radiofónica coproducida por el CONAPO y el Instituto Mexicano de la Radio desde hace más de 19 años. Se creó con el fin de ampliar los espacios de reflexión y promover las ventajas de contar con información calificada para la toma de decisiones sobre salud sexual y reproductiva, y los eventos propios del curso de vida. Está diseñada y dirigida principalmente a la población adolescente y joven la cual representa uno de los grupos prioritarios de la actual política de población.

Con respecto al componente de reuniones, los datos de la EDODEC 2008 indican que las ST de Baja California Sur, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tabasco (28%), en general, no se reúnen con el pleno, con el COPLADE y con el GISR para elaborar el programa de población de mediano plazo.

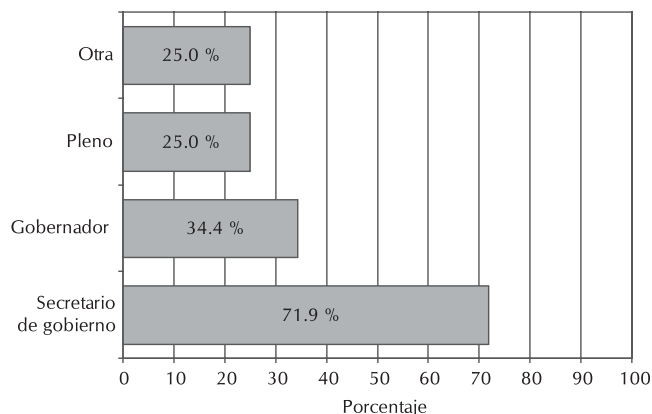
Con respecto a actividades de planeación en población, los datos disponibles muestran que sólo Baja California, el Distrito Federal, Hidalgo y Quintana Roo (12.5%) tienen ley estatal de población. La información en materia de programación en población de mediano y corto plazos señala que 56.3% de las entidades federativas del país tienen programa de mediano plazo y que todas tienen programa de corto plazo (véase gráfica 6).

**Gráfica 6. Porcentaje de participación de los COESPO en Planeación en Población, 2007**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

**Gráfica 7. Porcentaje de instancias ante las que se presentaron los resultados de la evaluación del Programa Anual de Trabajo, 2007**



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en la EDODEC 2008.

Es importante destacar a estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco y Yucatán (40.1%), que no tienen ni ley de población ni programa de población de mediano plazo.

Las cifras relacionadas con actividades de evaluación en población, indican que todos los COESPO del país evalúan el programa de corto plazo. Sin embargo, sólo 34.4% de ellos presentan los resultados de la evaluación ante el gobernador del estado (véase gráfica 7).

## El desarrollo institucional

El desarrollo institucional en este artículo se define como el avance que han alcanzado las ST de los COESPO en aspectos que definen su composición y en cuestiones relacionadas con sus principales funciones programáticas y operativas.

Debido al carácter multidimensional que tiene el desarrollo institucional así definido, con base en la información de la EDODEC de 2004, fue necesario, en primer lugar, construir índices para agrupar diversas variables de la encuesta y, en segundo, aplicar a estos índices y a una variable de la encuesta un modelo de análisis multivariado que permitió reducir a dos dimensiones la información de 29 variables relacionadas con la organización, estructura y funciones de las ST (véase cuadro 1).<sup>4</sup>

La construcción de los índices se hizo en dos partes. En primer lugar, se calculó el valor absoluto que cada entidad federativa tenía en cuanto a la estructura, competencia técnica, planeación y actividades de IEC y después se escalonaron con base en el valor más alto, de tal manera que la escala de todos los índices es uniforme y varía de 0 a 100 por ciento.

Para determinar las dimensiones que expliquen aceptablemente el desarrollo institucional se aplicó a los datos de la EDODEC de 2004, un modelo de análisis de factores, de acuerdo con este se obtuvieron dos dimensiones o factores para explicar la estructura de correlación de los índices medidos de manera directa.

Los resultados del modelo indican que la primera dimensión del desarrollo institucional está altamente correlacionada con la estructura y la competencia técnica,

<sup>4</sup> El modelo que se utilizó fue el de análisis factorial, el cual se justifica porque se supone que el desarrollo institucional no se puede medir de manera directa, sino sólo a través de indicadores (Kim y Muller, 1978; Mardia et al., 1979; Morrison, 1967).

**Cuadro 1.**  
**Índices y variables utilizadas para la medición del desarrollo institucional de las secretarías técnicas de los COESPO**

Componente o índice	Variables	Concepto
<b>Componente de Gestión</b>	4	
Competencia Técnica	1	Total de personal
	1	Media de escolaridad
Total de variables: 2		
<b>Estructura</b>	1	Total de personal
	1	Nivel jerárquico del personal respecto del nivel del Secretario Técnico
Total de variables: 2		
<b>Componente de Desempeño funcional</b>	25	
Índice de Planeación en Población	1	Tiene Programa de Mediano Plazo (PMP)
	1	Participa en el Pleno del COESPO en la elaboración del PMP
	1	Participa el Pleno del COESPO en la elaboración del Programa Operativo Anual (POA)
	1	Se evalúa el POA
	4	Número de instancias ante las que se evalúa (ante el gobernador, secretario de gobierno, el Pleno u otro)
Total de variables: 8		
Índice de Actividades en Información, Educación y Comunicación	2	Eventos (organizados e impartidos)
	3	Intervenciones (radio, TV y periódico)
	5	Promocionales (impresos, radio, TV, bardas y otros)
	5	Tipos de publicación (artículo, revista, libro, catálogo y boletín)
Total de variables: 15		
Porcentaje de Consejos Municipales de Población (COMUPO)	1	Total de COMUPO que existían al 31 de marzo de 2007
	1	Total de COMUPO que operaban al 31 de diciembre de 2007
Total de variables: 2		

por lo que se le identificó como el nivel de gestión, ya que altos niveles de gestión se asocian con altos niveles de estructura y competencia técnica. La segunda está altamente correlacionada con la planeación en población, las actividades de IEC y la municipalización. Es decir, índices que miden las principales funciones de las ST, por lo que se denominó el desempeño funcional.<sup>5</sup>

Matemáticamente las ecuaciones son:

$$Gestión = 4.13 Estructura + 4.32 Competencia Técnica$$

$$Desempeño = 5.55 Planeación + 3.61 IEC + 4.48 Municipalización$$

Donde la variable *Estructura* es un índice que combina el total de personal de la ST y el nivel en la estructura administrativa del estado que tiene cada una de las personas que labora en ella. La *Competencia técnica* es un índice que resume el nivel de escolaridad que tienen todos los miembros de la secretaría. *Planeación* es un índice que mide las actividades de planeación demográfica que se

<sup>5</sup> Uno de los problemas fundamentales del análisis factorial es la interpretación de los factores. Para más detalle de la solución a esta problemática véase Jiménez-Durán (2004).





Ahora bien, por la manera como se definen los componentes, aquellas ST con los mayores niveles de gestión y desempeño se posicionan en el cuadrante I, por lo que este cuadrante se define como la zona de *muy alto desarrollo institucional*. Aquellas con bajos niveles de gestión pero altos niveles de desempeño se ubican en el cuadrante IV, y definen la zona de *alto desarrollo*. Las que tienen altos niveles de gestión pero bajos niveles de desempeño, se posicionan en el cuadrante II, lo que da lugar a la zona de *medio desarrollo*. Por último, las que presentan bajos niveles de gestión y de desempeño se encuentran en el cuadrante III, por lo cual se define a esta zona como la de *bajo desarrollo institucional*.

La categoría de desarrollo institucional de las ST, se determina en función del cuadrante en el que se ubican. En la gráfica 8 se observan los puntos unidos por medio de flechas. El punto inicial señala el nivel alcanzado en el año 2003, mientras que la punta de la flecha denota el nivel de desarrollo institucional alcanzado por la ST en 2007.<sup>8</sup> En el mapa (gráfica 8) los incrementos en la gestión implican movimientos a la derecha, en tanto que las

disminuciones se aprecian a la izquierda. La mejora en el desempeño funcional se observa con desplazamientos hacia arriba y viceversa.

De esta forma se puede identificar en el mapa de posicionamiento a las ST que mejoraron su nivel de desarrollo institucional. En el cuadro 2 se puede observar que de entre todas ellas sobresale la ST del COESPO de Guerrero, que transitó de un nivel bajo de desarrollo institucional a uno muy alto, debido principalmente al notable crecimiento de su gestión, lo que refleja un fuerte apoyo de la autoridad gubernamental. No obstante, es importante tener en cuenta que dicho nivel es incipiente y que requiere conservar el personal calificado, el número de trabajadores y el nivel jerárquico del secretario técnico, así como fortalecer sus acciones de planeación, de IEC, de coordinación y conservar o aumentar las de descentralización.

Puede notarse que la mayoría de estas ST aumentaron los valores en ambos componentes, el de desempeño y el de gestión, aunque en este último la excepción fue Oaxaca, Puebla y Morelos.

**Cuadro 2.**  
**Secretarías técnicas que mejoraron su desarrollo institucional, 2003-2007**

Entidad	Valores de los componentes del modelo				Cambio de los componentes 2003-2007		Categoría del desarrollo institucional	
	Gestión		Desempeño		Gestión	Desempeño	2003	2007
	2003	2007	2003	2007				
CL Colima	-1.13	-1.05	-1.14	0.28	Aumentó	Aumentó	Bajo	Alto
GR Guerrero	-0.64	0.02	-0.44	0.05	Aumentó	Aumentó	Bajo	Muy alto
JL Jalisco	-0.31	0.05	-1.45	-1.26	Aumentó	Aumentó	Bajo	Medio
MO Morelos	0.15	-0.15	-0.74	0.78	Disminuyó	Aumentó	Medio	Alto
OX Oaxaca	1.92	1.91	-0.56	1.4	Disminuyó	Aumentó	Medio	Muy alto
PU Puebla	1.39	0.91	-0.31	1.22	Disminuyó	Aumentó	Medio	Muy alto
QR Quintana Roo	0.06	0.46	-0.27	1.42	Aumentó	Aumentó	Medio	Muy alto
TM Tamaulipas	-1.06	-0.82	-0.54	0.05	Aumentó	Aumentó	Bajo	Alto
VZ Veracruz	-0.36	0.01	0.77	0.91	Aumentó	Aumentó	Alto	Muy alto

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la EDODEC 2004 y 2008.

<sup>8</sup> Para el estado de Coahuila no se cuenta con información en 2003, por lo que el punto señala su posición en 2007.

**Cuadro 3.**  
**Secretarías técnicas que bajaron su desarrollo institucional, 2003-2007**

Entidad	Valores de los componentes del modelo				Cambio de los componentes 2003-2007		Categoría del desarrollo institucional		
	Gestión		Desempeño		Componente		2003	2007	
	2003	2007	2003	2007	Gestión	Desempeño			
BC	Baja California	0.25	0.15	1.86	-0.18	Disminuyó	Disminuyó	Muy alto	Medio
DF	Distrito Federal	0.7	0.28	0.65	-0.42	Disminuyó	Disminuyó	Muy alto	Medio
GT	Guanajuato	0.08	-0.61	-0.53	-1.57	Disminuyó	Disminuyó	Medio	Bajo
MI	Michoacán	-0.16	-0.38	1.09	-0.55	Disminuyó	Disminuyó	Alto	Bajo
SL	San Luis Potosí	0.19	-0.03	1.29	-0.08	Disminuyó	Disminuyó	Muy alto	Bajo
TB	Tabasco	1.37	1.86	0.59	-1.23	Aumentó	Disminuyó	Muy alto	Medio
YU	Yucatán	-0.66	-0.49	0.78	-1.01	Aumentó	Disminuyó	Alto	Bajo

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la EDODEC 2004 y 2008.

**Cuadro 4.**  
**Secretarías técnicas que mantuvieron su desarrollo institucional, 2003-2007**

Entidad	Valores de los componentes del modelo				Cambio de los componentes 2003-2007		Categoría del desarrollo institucional		
	Gestión		Desempeño		Gestión	Desempeño	2003	2007	
	2003	2007	2003	2007					
AG	Aguascalientes	-0.28	-0.27	1.74	0.98	Aumentó	Disminuyó	Alto	Alto
BS	Baja California Sur	-1.28	-1.08	-0.87	-1.04	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
CP	Campeche	0.73	0.31	1.16	2.85	Disminuyó	Aumentó	Muy alto	Muy alto
CS	Chiapas	0.29	0.63	-0.91	-0.98	Aumentó	Disminuyó	Medio	Medio
CH	Chihuahua	-0.68	-0.61	-0.19	-0.21	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
DG	Durango	-0.43	-0.21	-0.23	-0.32	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
HG	Hidalgo	1.13	1.01	0.85	0.94	Disminuyó	Aumentó	Muy alto	Muy alto
MX	México	1.79	2.12	1.16	1.41	Aumentó	Aumentó	Muy alto	Muy alto
NY	Nayarit	-0.59	-0.81	-1.09	-1.27	Disminuyó	Disminuyó	Bajo	Bajo
NL	Nuevo León	0.05	0.15	-1.41	-0.76	Aumentó	Aumentó	Medio	Medio
QT	Querétaro	-0.55	-0.27	-1.11	-1.24	Aumentó	Disminuyó	Bajo	Bajo
SI	Sinaloa	-0.18	-0.49	-0.8	-0.71	Disminuyó	Aumentó	Bajo	Bajo
SO	Sonora	-0.06	-0.2	-0.76	-0.45	Disminuyó	Aumentó	Bajo	Bajo
TX	Tlaxcala	-0.81	-0.6	1.37	1.13	Aumentó	Disminuyó	Alto	Alto
ZT	Zacatecas	-0.94	-0.91	0.03	0.61	Aumentó	Aumentó	Alto	Alto

Fuente: estimaciones del CONAPO con base en la EDODEC 2004 y 2008.

También se puede identificar en el mapa a las ST que bajaron su nivel de desarrollo. En el cuadro 3, se puede observar que de entre ellas sobresale el estado de San Luis Potosí, el cual cambió de un nivel muy alto a uno bajo. Lo anterior se debe a que a pesar de que en el desempeño tuvo avances en algunas variables que lo integran, éstos no fueron tan importantes como para reducir la distancia con respecto a la ST mejor posicionada. Por otra parte, la gestión se vio afectada por la disminución de personal y por la pérdida de personas calificadas.

En este grupo se observa que las ST en 2007 bajaron de categoría, porque disminuyeron tanto el valor del componente de desempeño como el de gestión, en este último fueron la excepción Tabasco y Yucatán. Destaca el caso de Tabasco, porque a pesar de incrementar su personal calificado, no ha formulado programa de población de mediano plazo, no lleva a cabo acciones de evaluación, sus actividades de IEC disminuyeron, no publica material de difusión y de investigación y no implementa acciones de descentralización. Algo similar ocurrió con Yucatán en el rubro de desempeño.

La mitad de las ST mantuvieron el nivel de desarrollo institucional durante el periodo analizado (véase cuadro 4). Ello significa que los cambios experimentados en los valores de los componentes (gestión y desempeño funcional) no fueron suficientes como para desplazarse a un cuadrante distinto. Mientras algunas ST incrementaron dichos valores, otras los disminuyeron o presentaron combinaciones. Resalta el Estado de México que mejoró la gestión debido al incremento del personal calificado y en su número. Por su parte Campeche mejoró notablemente su desempeño, debido a los avances en actividades de evaluación, de difusión, de IEC y porque mantuvo activas sus acciones de descentralización, no obstante que perdió personal calificado.

Con este análisis se concluye que es prioritario definir estrategias que permitan mejorar el comportamiento de las variables y repercutir así favorablemente en el valor de los componentes. En forma prioritaria estarían aquellas ST que se encuentran en un nivel bajo, así como las que bajaron su nivel de desarrollo institucional y las que actualmente están posicionadas en zonas muy cercanas a un límite inferior de desarrollo.

## Validación del modelo

Dado que la toma de decisiones se basará en los resultados del modelo aplicado, el cual permite medir el desarrollo institucional de las ST, es importante validar la confiabilidad de las estimaciones del modelo.

Un primer elemento es la variación total explicada por el modelo. En este sentido, como ya se mencionó, los resultados indican que la variación total de la estructura, competencia técnica, planeación, actividades de IEC y municipalización es recuperada por el modelo factorial en un 60%. Otro elemento para validar el modelo es la comunalidad, que se refiere al porcentaje que explica el modelo de cada variable. Según los resultados, los valores de este estadístico varían entre 64.0 y 94.2 por ciento.

Estos dos criterios permiten concluir que no existe evidencia estadística significativa para rechazar los resultados del modelo aplicado y que, por lo tanto, la medición del desarrollo institucional de las ST, puede considerarse confiable para la toma de decisiones en esta materia.

## Conclusiones

Con el fin de mejorar el desarrollo institucional de las ST de los COESPO del país se requiere continuar con la firma de acuerdos de coordinación entre la Federación por conducto de la Secretaría de Gobernación, representada por el CONAPO, y los gobiernos estatales. Además, se sugiere que con cada estado con el que se firme el Acuerdo de Coordinación se establezca al menos un proyecto de trabajo conjunto. Para brindar apoyo institucional a las ST, se sugiere llevar a cabo encuentros políticos de la Secretaría General con los gobernadores de los estados clasificados con bajo desarrollo institucional.

Es necesario continuar proporcionando la asistencia técnica *tradicional* que se brinda a las ST, la cual consiste en dar respuesta a solicitudes de información, indicadores sociodemográficos, propuestas de cursos de capacitación, asesoría especializada sobre temas sociodemográficos, así como la distribución de publicaciones.

Además, proporcionar asistencia técnica focalizada que mejore el desempeño funcional, la cual priorice a conjuntos de ST que cumplen ciertas características del desarrollo institucional. Un primer grupo serían las de nivel bajo; un segundo grupo las que bajaron su nivel de desarrollo institucional; un tercer grupo lo integran aquellas que elevaron uno, dos o tres categorías su nivel, aunque por el valor de sus índices quedó ubicada en la frontera de esa categoría, por lo que es conveniente que mantenga dicha posición o incluso la mejore.

Por otro lado, es necesario coordinar acciones concretas en las ST que se encuentran en niveles de desarrollo medio y alto y que no fueron consideradas en los grupos antes mencionados, con el fin de que en el corto

o mediano plazo se posicionen en la categoría de muy alto desarrollo. También en aquellas ST con muy alto desarrollo para que en el mediano plazo alcancen la zona de excelencia.

La capacitación es una variable que incide en la competencia técnica que es susceptible de mejora. Para fortalecer la capacidad técnica y conceptual del personal de las ST, tanto en el análisis de los fenómenos demográficos como en una adecuada formulación de políticas, programas y proyectos de población, se requiere un programa de capacitación en población que incluya una modalidad dirigida a los directivos en temas demográficos.

Otra modalidad es aquella que responda a las necesidades de capacitación identificadas a partir de los temas priorizados por las ST en la EDODEC: planeación demográfica, marginación, pobreza y rezagos demográficos, análisis de información georreferenciada, estadística, migración internacional, migración interna y distribución de la población y composición de la población.

Por último, la estrategia por excelencia para impulsar el desarrollo de acciones de población en los municipios del país ha sido la creación y reinstalación periódica de los COMUPO. Sin embargo, no existe evidencia empírica de su funcionamiento, ya que no ha habido reportes de resultados sistematizados ni informes de evaluación, por lo que es necesario que el CONAPO implemente propuestas de estrategias diferenciadas en función de realidades muy diversas, en cuanto a la organización, capacidades de gestión y administración de los ayuntamientos, así como del distinto grado de desarrollo institucional de los COESPO.

## Bibliografía

- CONAPO (2004), *Informe de Ejecución 2003-2004. Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, Consejo Nacional de Población.
- Cruz, Saavedra, Ana Lilia (1998), "El análisis factorial en la investigación de mercado", Tesis para obtener el título de Licenciado en Actuaría México, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.
- Jiménez, Durán Roberto (2004), "Perfil y nivel de la salud reproductiva de la mujer derechohabiente del IMSS en 1998", Tesis para obtener el título de Licenciado en Actuaría, México, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.
- Kim, Jae On y Charles W. Mueller (1978), *Introduction to Factor Analysis: What It Is and How To Do It*, Newbury Park, CA., Sage Publications (Sage University Papers on Series Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-013).
- (1978). *Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues*, Newbury Park, CA., Sage Publications (Sage University Papers on Series Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-014).
- Mardia, Kanti V., John T. Kent y John M. Bibby (1979), *Multivariate Analysis*, Londres, Academic Press.
- Morrison, Donald F. (1967), *Multivariate Statistical Methods*, Nueva York, McGraw Hill.
- Muñoz, Christian D. (2000), *La institucionalización de la política de población en las entidades federativas: retos y oportunidades*, México, Consejo Nacional de Población.





*La situación demográfica de México 2009*  
se imprimió en

el tiraje fue de 1 000 ejemplares