



Taller Nacional sobre “*Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas*”

16 de Abril 2007, Ciudad de México, México

Organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CELADE-División de Población, con el apoyo y auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Políticas y Programas con Incidencia en la Migración Interna y la Distribución Territorial de la Población

Cesar Garcés y Blanca Márquez

Políticas y Programas con Incidencia en la Migración Interna y la Distribución Territorial de la Población

Cesar Garcés y Blanca Márquez

Este documento indaga sobre las acciones y programas del Gobierno Federal que han tenido implicaciones directas en la migración interna y la distribución espacial de la población; busca realizar un análisis de la reestructuración de los asentamientos humanos y del sistema urbano nacional a partir, particularmente, del estudio de los factores macroeconómicos del desarrollo nacional. El hilo conductor del análisis es la política que hace explícita el Gobierno Federal en sus programas nacionales de desarrollo urbano y de población, los cuales han sido instrumentados de manera ininterrumpida desde el segundo lustro de 1970.

1. Introducción

La libre movilidad de la población en el territorio nacional tiene su sustento en nuestra Constitución Política, la cual establece en su *Artículo 11°* que:

Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.

Por su parte, la Ley General de Población tiene como objetivo “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”.

Durante los últimos 35 años, México ha vivido una revolución demográfica y urbana. La reducción del acelerado crecimiento poblacional y las acciones encaminadas para lograr un sistema urbano nacional más diversificado y fortalecido, han contribuido a elevar los niveles de bienestar y la calidad del medio en el que se desenvuelven las familias y los individuos.

Las políticas de población y de desarrollo urbano han desempeñado un papel sobresaliente en el impulso de estas transformaciones; desde 1974 se han realizado considerables esfuerzos para armonizar el crecimiento demográfico con las exigencias del desarrollo sustentable, así como para propiciar una distribución más equilibrada de la población sobre nuestro territorio.

Sin embargo, es necesario reconocer que si bien en temas demográficos como la salud reproductiva y la planificación familiar se han tenido políticas claras, definidas y continuas para aminorar la mortalidad materno infantil y la tasa global de fecundidad, así como para incrementar la esperanza de vida, en el ámbito de la migración y la distribución espacial de la población no se ha logrado el mismo impacto.

La migración interna, como se verá a lo largo del documento, responde y guarda estrecha relación con el proceso de desarrollo económico nacional y regional y con el desarrollo y fortalecimiento del sistema nacional de ciudades.

En este documento, se describen de manera enunciativa algunas de las acciones que ha llevado a cabo el Gobierno Federal en el ámbito del desarrollo económico y social a nivel nacional y

regional, las cuales tienen una influencia directa sobre el fenómeno de la migración interna pero, a su vez, se ven fuertemente determinadas por estos movimientos poblacionales.

El análisis se divide por décadas a partir de los setenta y, al final del trabajo, se hace una recapitulación de los principales movimientos poblacionales internos que caracterizan al fenómeno y algunas acciones concretas del Gobierno Federal para su atender sus efectos negativos.

Al final se plantean algunas orientaciones de política que buscan apoyar la definición de acciones públicas en la materia.

2. Antecedentes para la definición de una Política de Estado en materia de migración y distribución espacial de la población

a) La posguerra y los años cincuenta, bases para la definición de la Política

Bajo un enfoque estructuralista, y en el contexto de país periférico, a finales de los cuarenta se buscó el ordenamiento del desarrollo económico nacional con base en tres campos de análisis: la inserción internacional, las condicionantes estructurales internas y las necesidades y posibilidades de acción estatal.

Así, la estrategia de desarrollo se basó en: a) la promoción del crecimiento económico hacia adentro, b) el impulso de la industrialización por la vía de la sustitución de las importaciones, y c) el establecimiento de nuevas formas de regulación entre capital y trabajo basadas en el aumento de la intervención estatal^{1/}.

En el ámbito demográfico, México llegó a 1950 con una población de 25 millones 779 mil personas, de las cuales el 25.8 por ciento se alojaba en localidades de más de 15 mil habitantes, denominada población urbana^{2/}. Del total de la población urbana, el 40.4 por ciento habitaba en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México^{3/}.

Por otra parte, del total de la población que habitaba en localidades menores de 15 mil habitantes, considerada como rural, 14 millones 790 mil personas se alojaban en localidades menores de 2 500 habitantes, lo cual representaba 57.4 por ciento de la población total nacional y 74.2 por ciento de la población rural, hecho que evidenciaba la excesiva dispersión de la población en esos años. Había 66 localidades con una población entre 10 y 15 mil habitantes, 215 con una población entre 5 mil y menos de 10 mil, y 609 con una población total entre 2 500 y 5 000 mil habitantes, lo que mostraba la fragilidad del sistema de localidades rurales y la enorme dificultad para impulsar estrategias y proyectos orientados al fortalecimiento de centros concentradores de servicios.

La migración rural-urbana destaca como un problema que aceleraba el ritmo de crecimiento de las ciudades, principalmente de la capital, trayendo consigo graves repercusiones sociales producto de la necesidad de asimilar y adaptar a grandes masas de población a las nuevas modalidades de la vida urbana. Por esta razón se impulsaron programas orientados a buscar un

^{1/} CONAPO (1994). *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, p.47.

^{2/} CONAPO (1995). *Distribución de la población en México por tamaño de localidad, 1950-1990*, inédito, México, p. 44.

^{3/} CONAPO. *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, p. 43.

equilibrio entre el desarrollo urbano y rural que aminoraran el éxodo de la población campesina, entre ellos resaltan los programas para el fomento de industrias artesanales domésticas, los orientados al apoyo de la producción agrícola, para mejoras sanitarias y programas de actividades educativas.

Las acciones que continuaron realizándose en los cincuenta se basaron en el concepto clave de *planificación o programación*, con lo cual se buscaba otorgar coherencia y sistematicidad a las proposiciones de política. Paralelamente, se efectuaron los primeros seminarios, investigaciones y programas docentes en la materia, con el fin de contribuir al surgimiento y consolidación de una comunidad académica que se abocaría a la investigación, a la consultoría y a la formación de cuadros en el tema de migración interna, y que contribuirían con su experiencia y conocimiento a la definición de políticas públicas en ese rubro^{4/}.

En este contexto, el tema de la descentralización económica se ancló en el fortalecimiento industrial y agropecuario de las diferentes regiones y provincias del país. Se impulsaron Leyes Estatales de Exención Fiscal para la Industria^{5/}; la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias; las Comisiones de Cuencas Hidrológicas^{6/}; Nacional Financiera; Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (Fogain); y el Fideicomiso de Parques y Ciudades industriales (Fidein).

Sin embargo, las ciudades más grandes del país seguían siendo los principales polos de atracción de la migración rural; en ellas se concentraba la infraestructura, así como la mano de obra demandada por la pujante industrialización. La concentración del desarrollo en estas ciudades también dejó manifiesto los primeros signos del deterioro económico del sector rural.

En general se puede observar que la producción de investigaciones en las décadas de los cuarenta y cincuenta sobre la problemática urbana y la distribución de la población en el territorio fue escasa, pero su contribución para iniciar un debate y sentar las bases de una política de Estado fue fundamental^{7/}. Cabe destacar que durante la década de los cincuenta uno de los temas más recurrentes para analizar el problema urbano-regional fue el relativo a la localización industrial, donde destacan investigadores como López Malo, Zamora Milán, Romero Kolbeck y Víctor Urquidi.

^{4/} Hardoy, J. y Perelman, P. (1994). Urbanización y medio ambiente: problemas y capacidad de investigación en América Latina y El Caribe, en: León F. (compilador). Conocimiento y sustentabilidad ambiental del desarrollo en América Latina y El Caribe, Dolmen, Santiago, Chile, pp. 253–296.

^{5/} Promulgadas desde 1940, sin embargo en 1954 ya se habían generalizado en todas las entidades, además de contener demasiados problemas administrativos y de impacto, lo que neutralizó su fuerza como detonador del desarrollo y la equidad regional.

^{6/} Se pretendía apoyar cuencas localizadas fuera de la mesa central con proyectos pesqueros, hidroeléctricos y de agricultura, sin embargo lo que más se desarrolló fue la generación de energía eléctrica que poco ayudó al desarrollo regional y sí, por el contrario, favoreció un patrón de concentración polinuclear al apoyar con este recurso a las principales ciudades del país. Estas Comisiones se comenzaron a crear en 1947 con la del Papaloapan.

^{7/} Destacan estudios demográficos y sociológicos sobre distribución geográfica de la población; migraciones rural-urbana, desarrollo regional y sobre la marginación urbana.

b) Los años sesenta, aceleración de la concentración y turgurización urbana

El proceso de industrialización observado en la década de los cincuenta siguió imponiéndose como tendencia, 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 absorción de la fuerza de trabajo que provenía de las áreas rurales.

Durante el quinquenio 1965-1970, se registró un flujo total nacional interestatal de 2 654 201 movimientos de personas, de los cuales el 23.3 por ciento se dirigió al Distrito Federal; sin embargo, también destacaba que éste mantenía el primer lugar en expulsión de población con 465 282 personas, de las cuales 74.4 por ciento se dirigió al Estado de México. Dichas cifras nos muestran el poder de atracción del Distrito Federal y el acelerado proceso de expansión de su mancha urbana hacia la consolidación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México^{8/}.

La alta tasa de crecimiento natural, aunado al alto crecimiento social derivado de los flujos migratorios rural-urbano, contribuyeron de manera importante al incremento del número de localidades urbanas y al fortalecimiento del sistema urbano nacional. 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 se observó un incremento de estas localidades, al pasar de 121 en 1960 a 166 en 1970^{9/} las cuales, en su mayoría, se ubicaron en el norte y centro del país.

Al finalizar los sesenta, la producción agrícola cae en crisis y se recurre a la importación de productos. Este fenómeno sin duda fue determinante para el proceso de aglomeración y turgurización de las ciudades, donde las periferias se conformaron con población campesina desplazada y con bajos niveles de educación por lo que se presentó una incorporación marginada de esta población a la mancha urbana.

Ante dicho fenómeno, gran cantidad de investigadores se abocó a realizar estudios orientados a temáticas particulares de las ciudades y a efectuar balances generales de los procesos que detectaban como trascendentales para el desarrollo regional y del país^{10/}.

Con la intención de continuar llevando a cabo acciones orientadas a la descentralización de la actividad económica, durante esta década por medio de Nacional Financiera el gobierno, creó el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP) en 1967 con el propósito de financiar estudios y proyectos, consultorías y capacitación en áreas deprimidas, pero sin especificar metas claras territorializables. También en 1961, creó el Programa Nacional Fronterizo, orientado en primer término a mejorar la imagen de las ciudades fronterizas, pero reorientándose posteriormente a tareas de apoyo al desarrollo industrial.

^{8/} Partida, Virgilio (2001). *La Migración Interna*, en Gómez de León, José y Rabel, Cecilia, La población de México, CONAPO y Fondo de Cultura Económica, México, pp. 403-443.

^{9/} Esto sin considerar localidades urbanas pertenecientes a zonas metropolitanas y conurbaciones.

^{10/} Un estudio que destaca por su trascendencia en el análisis de las desigualdades regionales fue "El desarrollo regional en México" escrito por P.L. Yates, a partir del cual se comenzaría a abrir una ventana muy prolifera de investigaciones en torno al estudio de los desequilibrios urbano-regionales. Otros como: los desequilibrios regionales (Bassols, Stern Mendoza Berrueto, Unikel y Victoria); el proceso de metropolización de la Ciudad de México (Unikel); el crecimiento y la distribución de la población urbana (Gutiérrez Mc Gregor, Ruiz C y Garza); las migraciones rurales-urbanas (Balan, Browning, Cabrera y Stevens); el desarrollo industrial regional (Lees, Domínguez y Lavelt); el desarrollo agrícola regional (Poleman, Barkin y King); y la necesidad de contar con un sistema de planificación regional articulado a la planificación nacional (De la Peña, Bassols, Cecuña, Jr. y Carrillo Arronte). Citado por Luis Unikel (1979). *El Problema Urbano-Regional en México*, Gaceta UNAM, Cuarta Época Vol. III, Suplemento No. 20, Ciudad Universitaria, 9 de agosto, p. 4.

En los discursos políticos y los programas y acciones desarrollados entre 1940 y 1970, se observó que los problemas que destacaron como de mayor relevancia en el ámbito urbano-regional fueron la macrocefalia urbana, los desequilibrios regionales, y el desordenado crecimiento de las ciudades; por lo que se justificó de forma suficiente la necesidad de impulsar un desarrollo regional económicamente eficiente y socialmente justo.

Durante este periodo el gobierno implementó diversas acciones, de las cuales vale destacar las siguientes^{11/}: la llamada “marcha al mar” que se tradujo en la realización, entre 1947 y 1961, de la mayoría de los programas existentes sobre cuencas hidrológicas; el fomento industrial a partir de la asignación de créditos a través del Fondo de Garantía para la Industria Mediana y Pequeña de Nacional Financiera; la construcción de parques y ciudades industriales en diversos estados de la República (Cd. Sahgún, Irapuato, Querétaro y La Laguna); el inicio en 1961 del Plan de Chontalpa, entre otros.

2. Los setenta, incidencia en la migración interna a partir de la definición de una política de población y de desarrollo urbano.

A inicios de los setenta el modelo económico de sustitución de importaciones presentó una gran cantidad de contradicciones económicas y sociales que se manifestaron en un desequilibrio del sistema económico y un desgaste del sistema político, ante lo cual el presidente en turno, Luis Echeverría, definió una “estrategia de desarrollo compartido”.

El gobierno consideraba el tema regional como de gran relevancia para el desarrollo del país, por lo que se plantearon tres grandes estrategias: la redistribución del ingreso a favor de población ubicada en regiones pobres por medio de la modernización del campo y el fomento de la agroindustria; colonización de áreas con baja densidad, primordialmente en el sur del país, para aprovechar los recursos naturales; y proveer a los campesinos sin tierra.

Durante esa administración federal se instrumentaron acciones de tipo directas y de coordinación. Respecto a las primeras, se puede señalar el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, la Comisión Nacional de Zonas Áridas^{12/}; El Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal^{13/}, el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales; los Decretos de Descentralización Industrial; la Ampliación del Régimen de Maquiladoras^{14/}, y el Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas^{15/}, entre otros. Desafortunadamente, este tipo de acciones no logró mantenerse en el tiempo, ya que a partir de 1973 se observó una fragmentación y recanalizaron de los esfuerzos y recursos al tema urbano.

^{11/} Unikel, *Op. Cit.* p. 5.

^{12/} Creada en 1970 para apoyar a la población que habita en estas áreas deprimidas con programas de comercialización y de empresas, sin embargo, sus alcances han sido muy escasos y notoriamente insuficientes para detonar el desarrollo del desierto mexicano y detener los flujos migratorios.

^{13/} Se buscaba dotar de tierra a campesinos desposeídos con el fin de arraigarlos a la tierra y evitar su migración a las ciudades, sin embargo, los factores de atracción pudieron más que la simple entrega de tierra sin incentivos complementarios que estimularan la producción y su arraigo.

^{14/} Este Programa fue ampliado en 1972 para apoyar la instalación de maquiladoras en el territorio nacional con excepción de las ciudades de alta concentración; la zona más favorecida fue la franja fronteriza norte que logró un impulso muy importante con esta actividad.

^{15/} Proyecto de desarrollo concebido por decreto en 1971 sustentado en una planta siderúrgica, a la fecha el complejo sigue operando sin gran éxito, pero se encuentra en etapa de reactivación apoyado por una autopista que acortará a la mitad el tiempo el trayecto de la ciudad de Morelia al puerto industrial.

Con respecto a las acciones de coordinación, en 1974 se promulgó la Ley General de Población, la cual incorpora elementos de gran importancia para la planeación del desarrollo regional y urbano del país. Se crea el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el cual será el encargado de conducir la planeación demográfica del país e integra a los principales sectores vinculados con el bienestar de la población (Salud, Educación, Hacienda, etc.) para conducir de manera coordinada los proyectos y acciones del Gobierno Federal en torno al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población y su desarrollo^{16/}. Esta decisión se considera de alta relevancia y una de las piezas claves que ha permitido dar continuidad e impacto a las acciones en la materia.

En 1974 se crea también la Dirección General de Desarrollo Regional al interior de la Secretaría de la Presidencia para coordinar las acciones que llevaban a cabo los Comités Promotores del Desarrollo Socio Económico (COPRODES), encauzar la inversión regional y estatal y buscar la equidad en el desarrollo del país^{17/}.

Igualmente, se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, con lo que se logró establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio y establecer las bases de planeación del desarrollo de los centros de población, a partir de planes de desarrollo urbano^{18/}.

Pese a todos los esfuerzos para combatir las desigualdades producto de la concentración del desarrollo, no se logró revertir esta tendencia ni frenarla, con lo que la ZMCM continuó su avanzada como polo concentrador de la actividad económica y de la población urbana en el país. La política de desarrollo industrial se evaluó como un fracaso ya que no logró descentralizar la industria ni las maquiladoras de la Ciudad de México (Luis Unikel)^{19/}. Esto se debió a la presión que ejercieron los grupos industriales más poderosos que se negaron a sumarse a un proyecto de desarrollo nacional y donde privilegiaron el inmediatismo del crecimiento económico centralizado que garantizaba sus beneficios.

^{16/} Actualmente el CONAPO, a sus 33 años de existencia, se ha consolidado como un centro de investigación de primer nivel en el país con respecto al análisis de la influencia de los factores demográficos en el desarrollo nacional y regional; igualmente, ha logrado consolidar la existencia de los Consejos Estatales de Población en todas las entidades federativas los cuales, aunque presentan niveles distintos de desarrollo, han podido tener una influencia importante en la consideración de los aspectos demográficos en los planes y programas de desarrollo estatal; de igual manera, han logrado impulsar la creación de Consejos Municipales de Población.

^{17/} La preocupación creciente a nivel mundial por atacar el problema dio origen a la Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos convocada por las Naciones Unidas (Hábitat). Esta es la primera reunión mundial que se realiza 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, incorporándose también el concepto de **calidad de vida de la población**.

^{18/} 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 al 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 al proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

^{19/} Más del 50 por ciento de las maquiladoras instaladas entre 1972 y 1975 se ubicaron en o muy cerca de las tres grandes metrópolis del país.

Unikel planteó la hipótesis de que en este sexenio se le otorgó particular importancia al desarrollo urbano-regional como respuesta a la crisis que el país padeció en los últimos años de los sesenta en lo económico, social y político producto del deterioro del modelo de sustitución de importaciones. Consideró que la política de desarrollo urbano-regional propuso, a diferencia de otras políticas, un marco de referencia integrador a través del cual se podría atacar un número importante de las contradicciones emanadas del modelo de desarrollo anterior.

Esta hipótesis se fortalece ante evidencias concretas, como la creación en 1972 del INFONAVIT, el cual canalizó gran parte de sus unidades en las grandes ciudades; la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que favoreció el incremento de los asentamientos irregulares; la adopción de una actitud pasiva de los diferentes niveles de gobiernos ante el crecimiento desmedido de las invasiones de la tierra ejidal para la expansión urbana contra el uso de la fuerza pública; y la transformación de la Comisión Nacional de Desarrollo Nacional en la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional.

A partir de estos hechos la política de desarrollo urbano y regional se circunscribirá, principalmente, al manejo de las relaciones entre los asentamientos humanos, con particular preponderancia en las ciudades y la problemática intraurbana, lo cual se ve ampliamente reflejado en la Ley General de Asentamientos Humanos y en los objetivos que darían sustento a la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 1976, que tendría por objeto formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

3. El Surgimiento de una política explícita del Gobierno Federal en materia de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

En mayo de 1978 se decretó el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU78), el cual destacó que la solución de la problemática urbana requería de un desarrollo económico regional sostenido, ya que el reto no se circunscribía exclusivamente a conseguir una integración física, y a la dotación de servicios, equipamiento e infraestructura, sino que era necesario lograr la integración económica y social. En este contexto, el Plan se ubicó como impulsor de 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 Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), concentrar a la población rural dispersa en centros de población que atendieran sus demandas de desarrollo, y fomentar a las ciudades medias, las fronterizas, turísticas, costeras, y aquellas que a largo plazo pudieran consolidarse en auténticos polos de desarrollo.

Para alcanzar los objetivos planteados, se establecieron tres niveles de política: de ordenamiento del territorio para atender la problemática interurbana; de desarrollo urbano de los centros de población; y políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos, para la satisfacción de las demandas en la materia.

Con respecto a las políticas demográficas destaca la meta del Plan Nacional de Planificación Familiar para reducir la tasa anual de crecimiento demográfico de 3.2 por ciento en 1976, al 2.5 en 1982 hasta llegar alrededor del 1 por ciento en el año 2000, con lo que el país alcanzaría una población de 104 millones de habitantes aproximadamente.

El primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano se concibió al interior de la recientemente creada SAPO, la cual, a su vez conformó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en 1977 con la finalidad de que fuera un instrumento de gestión intersectorial para cumplir con los objetivos marcados en la Ley General de Asentamientos Humanos. Desafortunadamente, esta Comisión no logró consolidarse y sus esfuerzos se fueron diluyendo de forma paulatina.

Un análisis de la distribución del ingreso dejaba ver que en 1970 el 30 por ciento de los mexicanos vivía en pobreza, cifra que se incrementó desproporcionadamente al 59 por ciento en 1977, producto de un ineficaz fomento de la inversión productiva, lo que desencadenó desequilibrios sectoriales que se tradujeron en inflación, fuga de capitales y un aumento de la vulnerabilidad externa. Todo esto conllevó a la crisis económica de 1976, a la devaluación del peso y a la firma de un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional^{20/}.

Entre 1978 y 1982 el país vivió un endeudamiento externo sin precedentes, periodo en el que se sacrificó el control de la inflación y la estabilidad cambiaria en la búsqueda de un crecimiento económico sustentado en la expansión de la inversión y del gasto público.

Al inicio del sexenio de José López Portillo, se planteó como tarea fundamental la reforma administrativa para contar con una organización sectorial de la administración federal y para incorporar a la planeación como instrumento básico para la acción pública. Una tarea fundamental de este reto fue la construcción del Sistema Nacional de Planeación que se encontraba en su fase global y que requería afinar sus mecanismos, fortalecer las unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y ampliar la participación de la comunidad en este proceso.

Como parte de este nuevo esquema de planeación se diseñó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual marcó un hito en la historia del país al organizar por primera vez las acciones del Gobierno Federal en torno al proyecto de nación.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982 (PNDU82) determinó las zonas y centros de población prioritarios, los cuales se beneficiaron con las acciones del Gobierno Federal en la materia, y que guardaban concordancia con las políticas del Plan Global de Desarrollo y los lineamientos específicos para la Política Regional establecido en el PNDU78.

La política de desarrollo adoptada partió de la necesidad de orientar el desarrollo equilibrado. La concentración excesiva en la Ciudad de México era muestra de una respuesta espontánea a la falta de planeación nacional. En este sentido se consideró que la planeación era la actividad humana que se anticipaba a los problemas y que preveía las soluciones, para lo que era necesario calar hondo en la estructura económica.

El proceso de descentralización fue también visto como una estrategia fundamental para alcanzar el objetivo, por lo cual en 1978 se estableció el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, el cual tuvo un impacto muy limitado en el proceso de despresurización de la Ciudad de México.

^{20/} González, Ligia y Monterrubio María I. (1993). *Tendencias en la dinámica y la distribución de la población, 1970-1992*, en *El Poblamiento de México. Una visión Histórico Demográfica*, Tomo IV, CONAPO, México, pp. 154-187.

Es justo reconocer que durante este sexenio se da un apoyo muy importante a la planeación urbano-regional, enfocando la atención a las zonas marginadas y zonas estratégicas, y que da origen a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)^{21/}. También se elabora el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial^{22/} y, durante 1979 y 1980, se llevaron a cabo los Planes regionales, estatales, municipales y de ordenamiento territorial de zonas conurbadas, lo cual significó una tarea de gran envergadura^{23/}.

Pese a las buenas intenciones por buscar un desarrollo más equilibrado y con una visión de ordenamiento territorial, la crisis del petróleo fracturó todas las políticas implementadas para dicho fin. El principio de los años 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 internacionales, fuga de divisas y devaluación del peso.

En el aspecto demográfico, el cambio de la década de los setenta a los ochenta significa el cambio de una sociedad eminentemente rural a una predominantemente urbana. Mientras que en 1970 el 46.3 por ciento de la población nacional radicaba en localidades urbanas (de más de 15 mil habitantes), para 1980 se incrementa al 53.8 por ciento. Durante la década de los setenta, se observó una reducción en el ritmo de urbanización 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^{24/}.

A mediados de los setenta la investigación urbana y regional es fuertemente influenciada por el pensamiento marxista, lo que promueve el análisis de la urbanización capitalista. Esta forma de análisis desplaza a la teoría dependientista, al análisis antropológico de la cultura de la pobreza y a los estudios ecológicos demográficos de la urbanización y se mantendrá como forma primordial de entender la realidad urbana y regional desde finales de los setenta hasta mediados de los ochenta^{25/}.

4. Los años ochenta búsqueda de soluciones en medio de la crisis y la tugurización

Ante la crisis petrolera, México sufrió un resquebrajamiento de su base económica y social. La desaceleración industrial y la crisis generalizada trajeron consigo una reducción del PIB durante el periodo 1983 y 1988 del -0.2 por ciento y del industrial del -0.4 por ciento. La crisis generó un agotamiento intempestivo de las reservas internacionales y en 1982 se decretó la suspensión del pago de la deuda y, un mes después, se anunció la nacionalización de la banca. Entre muchos otros problemas durante la década de los ochenta se evidenció una hiperinflación que alcanzó

^{21/} Entre los estudios más conocidos que elaboró esta unidad se encuentra la colección de Necesidades Esenciales de México (alimentación, salud, educación, vivienda y marginación).

^{22/} Este Plan se planteó metas demasiado ambiciosas ante la perspectiva del desarrollo de la industria petrolera, como crecer a tasas de 8 a 10 por ciento anual en el PIB y reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción industrial nacional del 50 al 40 por ciento entre 1979 y 1982, metas que como sabemos no se cumplieron.

^{23/} Se llevaron a cabo 10 planes regionales para zonas prioritarias, los 31 planes estatales y del DF, los de las zonas conurbadas del centro del país y de Monterrey y Guadalajara y 2,377 planes de desarrollo municipal.

^{24/} CONAPO, *Op. Cit.*, p.43.

^{25/} *Op. Cit.* p.79

98.8 por ciento en 1982 y 159.2 por ciento en 1987, lo que llevó al peso a devaluarse en casi un 500 por ciento al pasar de 27 a 150 pesos por dólar^{26/}.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado puso en marcha un Programa Inmediato de Reordenación Económica, el cual buscaba proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico de la población, además de hacer posible la reactivación de la actividad productiva y el pago de la deuda, para lo cual dedicó especial atención a la captación de ahorro interno por medio de un sistema bancario recientemente nacionalizado. Las políticas descritas se adaptaron a un nuevo modelo económico de corte neoliberal que tenía como base el combate a la inflación mediante el control de la oferta de dinero en el mercado financiero para estabilizar la economía y retornar al crecimiento sostenido.

Se pretendió orientar a la economía mexicana hacia los mercados internacionales para insertarla dentro de una economía global. Pese a los esfuerzos emprendidos, una característica de esta década 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.

En el ámbito demográfico, el país arribó a los ochenta con una población de 66 millones 847 mil personas, de las cuales el 33.7 por ciento habitaba en localidades menores de 2 500 habitantes y el 53.8 por ciento lo hacía en 226 localidades mayores de 15 mil habitantes (localidades urbanas). Por su parte, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México concentraba al 31.4 por ciento del total de la población urbana^{27/}.

Durante la década de los ochenta la urbanización continuó su marcha ascendente y en 1990 el 59 por ciento de la población nacional ya habitaba en 311 ciudades. Un hecho particularmente trascendente fue la disminución acelerada de la participación de la ZMCM respecto a la población total urbana, la cual decreció de 38.6 por ciento en 1980 al 31.4 por ciento en 1990, porcentaje equiparable al que mantenía la Ciudad de México en 1921, con la diferencia de que en ese año sólo se contaba con 39 ciudades y la Ciudad de México no alcanzaba los 700 mil habitantes.

Ante dicho panorama la estrategia de desarrollo urbano y distribución territorial de la población recoge gran parte del espíritu y de la experiencia adquirida en las décadas previas y se orienta a promover una mejor integración entre las comunidades rurales y urbanas a nivel regional; a controlar el crecimiento de las grandes ciudades; a impulsar el desarrollo de centros alternativos, y a distribuir más equitativamente los servicios y satisfactores vinculados con el verdadero desarrollo urbano.

En este contexto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1984-1988 (PNDU84) consideraba que el desarrollo urbano, la vivienda y la ecología, constituían las necesidades básicas en que se manifiesta la calidad de vida de los mexicanos, por lo que su estrategia se basó en una coordinación intersectorial que permitió actuar integralmente en las ciudades consideradas prioritarias.

Paralelamente, las acciones gubernamentales continuaron orientándose a la descentralización de la vida nacional y al impulso del ordenamiento territorial para reorientar los flujos migratorios, y a regular el crecimiento de los centros de población. Así, se planteó la necesidad de consolidar un sistema jerárquico de ciudades.

^{26/} Garza (2003), *Op. Cit.* p.70.

^{27/} CONAPO, 1994, *Op. Cit.*

La política de desarrollo urbano se basó fundamentalmente en el apoyo a las 100 ciudades medias de mayor importancia para el país, consideradas como estratégicas para el desarrollo regional y nacional, y se les divide en ciudades de control, consolidación e impulso, dando particular importancia a la constitución de reservas territoriales, a partir de mecanismos de financiamiento.

Una acción de gran relevancia para fortalecer la capacidad de los tres niveles gubernamentales en la conducción de la planeación del desarrollo, fue la constitución en 1983 del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Expedición de la Ley de Planeación. En esta ley se destacó que la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones y que tiene como propósito la transformación de la realidad del país.

Durante el periodo presidencial 1983 a 1988, se llevaron a cabo acciones más profundas para tratar de ordenar el crecimiento urbano irregular, en un periodo donde se presentó con gran fuerza el fenómeno de las invasiones, y donde la sociedad pobre organizada ejerció una gran presión al gobierno federal y locales a partir de los movimientos urbano populares. En este periodo se evidenció en México y el mundo que la población 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 en este ámbito resalta la modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos, con el fin 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), la cual tendría la atribución de ser la solicitante y beneficiaria de expropiaciones ejidales para la creación de reservas territoriales y así prever el crecimiento futuro de las ciudades.

Durante este sexenio se logró aterrizar un instrumento coordinado intergubernamental para la creación de reservas territoriales, periodo en el cual fueron expropiadas 14 mil hectáreas, con lo cual se alcanzó la cifra de 17 mil hectáreas de reservas. En tanto que otras 19 mil fueron regularizadas por la CORETT. 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, que concluye en la definición de una política explícita para la planeación de los asentamientos humanos, a partir de la realidad nacional de una propiedad de la tierra muy *sui generis* en América Latina.

En esta década se comenzó a observar que no existía simetría entre la concentración metropolitana y la del ingreso ni, en consecuencia, entre desconcentración y equidad. Igualmente, se observó que no había una relación clara entre magnitud de la concentración y el deterioro ambiental. Sin embargo, se tenía claridad de que la planeación, 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.

La agudización de la pauperización, producto de la crisis de 1982, preludiaba una larga etapa de presiones y conflictos sociales entre las fuerzas vinculadas a la democratización y las relacionadas con la estructura económica y administrativa metropolitana productoras de desigualdades y derroche. El fenómeno de la pobreza urbana era nuevo y heterogéneo, ya que sus características tradicionales habían sido cualitativamente modificadas.

La falta de empleo orilló a grandes contingentes de personas a insertarse en la economía informal, desempeñando una gran cantidad de labores de baja remuneración y sin ningún tipo de seguridad social. El conjunto de la sociedad se vio afectada de modo directo por el surgimiento desmedido de una economía, y hasta una cultura, informal que operaba de manera simbiótica e interdependiente con la economía formal.

Había una preocupación por el avance del modelo neoliberal, que estimulaba la expansión del sector privado inmobiliario, y que tenía una relación directa con la especulación de tierras que conducía a una agudización de la exclusión de los pobres tanto por una reducción de la superficie a la que podían acceder, como al lugar donde esta se ubicaba^{28/}.

Durante el periodo 1985-2000, los desplazamientos poblacionales interregionales estuvieron bajo la influencia de nuevas características económicas como son la apertura comercial, el proceso de un proyecto de industrialización con base en la exportación de manufacturas, y por todo el proceso que encierra la globalización de las economías entre los países del norte y los países del sur.

La inestabilidad económica de los ochenta no solo determinó el éxodo de población rural hacia las ciudades, sino que incluso influyó sobre los flujos de población urbana de grandes ciudades a ciudades medias, con orientación principal a la franja fronteriza y a centros turísticos de alto desarrollo, con lo cual se comenzaba a evidenciar un nuevo comportamiento de la migración interna.

5. Los años noventa, nuevos flujos migratorios y fortalecimiento del sistema nacional de ciudades

La crisis de los ochenta condujo al cambio de la estructura económica del país, se sentaron las bases para abrir el mercado nacional al comercio mundial y reducir lo más posible la presencia del Estado en la economía. Por lo que a inicios de los noventa, el país volvió a recibir grandes corrientes de capital extranjero, logrando aminorar el estrangulamiento externo de la década anterior. Sin embargo, pese al crecimiento económico, no fue posible superar los graves problemas de pobreza que aquejaban al país.

Esta década se caracterizó por la incorporación acelerada del país, vía tratados de libre comercio, al proceso de globalización^{29/}. México se posicionó como el segundo socio comercial de Estados

^{28/} Galilea, Gross y Jordán (1987) señalaban que en esta década de crisis, se observaba un crecimiento acelerado de la pobreza urbana; fenómeno nuevo, particularmente crítico, específico y principal de las ciudades latinoamericanas.

^{29/} Durante la década de los noventa se firmaron los siguientes acuerdos comerciales:

- En 1992 entró en vigor el Acuerdo de Complementación Económica con Chile.
- En 1994 comenzó a operar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).
- En 1995 entraron en marcha los Tratados de Libre Comercio con Bolivia y Costa Rica y, en el marco del Grupo de los Tres (G-3), con Colombia y Venezuela.
- En 1998 cobró vigencia el Tratado de Libre Comercio con Nicaragua.
- En 1999 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica con Uruguay, y donde el XVI Protocolo Adicional entró en vigor el año 2001.
- En el año 2000 entraron en vigor los Tratados de Libre Comercio con Israel y con la Unión Europea.

Unidos y el quinto productor de petróleo, al concentrar en 1992 el 4.9 por ciento de la producción global³⁰/. En 1990 se había ubicado como la economía número 11 del planeta.

En el ámbito territorial, la economía globalizada tuvo su máxima expresión en las ciudades ya que es donde la tecnología y el sistema financiero se manifiestan a su máxima expresión. En 1990, cerca del 73 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) se generó en las 125 ciudades más grandes del país³¹/.

En lo demográfico, se arribó a la década de los noventa con una población de 81 millones 250 mil personas, de las cuales el 59 por ciento habitaba en 311 localidades urbanas. De esta población urbana se observó que el 31.4 por ciento habitaba en la ZMCM, participación que disminuyó de manera importante ya que en 1980 representaba el 38.6 por ciento. Pese a que la ZMCM continuó siendo la principal metrópoli del país, la consolidación de otras metrópolis y ciudades medias, el descenso de la tasa de crecimiento de la ZMCM y la disminución de la densidad poblacional en las áreas centrales de la Ciudad de México produjeron que su primacía respecto a la segunda ciudad más grande del país disminuyera, ya que pasó de ser seis veces mayor en 1980 a cinco veces en 1990³²/.

Después de casi 30 años de aplicación de la Política de Población se observa el fruto del esfuerzo emprendido; la reducción del crecimiento demográfico tiene como principal determinante la declinación de la tasa de fecundidad que en los años setenta alcanzó su máximo histórico con 7.3 hijos promedio por mujer, pero con el apoyo de los programas de planificación familiar se logró disminuir la cifra a 2.9 hijos por mujer en 1994, y que llegaría a 2.4 en el año 2000³³/.

Otro hecho importante es la disminución de la tasa de crecimiento, que transita del 2.6 por ciento anual, en el periodo 1990-1995, a 1.9 en 1995-2000. Por su parte, las ciudades medias (de cien mil a un millón de habitantes) crecían a un ritmo promedio de tres por ciento anual³⁴/, lo cual dejaba ver el nuevo rol que cobraban estas ciudades en el desarrollo regional y como polos de atracción de los flujos migratorios inter e intra regionales.

Otro aspecto importante a considerar, en la disminución del ritmo de crecimiento de las grandes ciudades, fue el acelerado incremento de la migración hacia Estados Unidos, la cual ha llegado a estimarse recientemente por el CONAPO en alrededor de 515 mil personas por año durante el segundo lustro de los noventa³⁵/. Estas cifras cobran mayor importancia cuando se comparan con la estimación de flujos en años anteriores, entre 1981 y 1983 se estimó un flujo de 72 mil personas por año y en 1984 de 57 mil personas³⁶/.

-
- En el año 2000 se concluyeron las negociaciones con el llamado Triángulo del Norte de Centroamérica, conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador y con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

³⁰/ Iracheta, Alfonso (1997). *Planeación y Desarrollo. Una visión de Futuro*, Plaza y Valdés editores, México, p. 5.

³¹/ SEDESOL (1996). Comité preparatorio de México. Conferencia Hábitat II. Informe Nacional, México, p. 31.

³²/ CONAPO 1994. *Op. Cit.* p. 75.

³³/ CONAPO (2001). *La población de México en el nuevo siglo*, México, p. 35.

³⁴/ CONAPO (2001). *Op. Cit.* p.105.

³⁵/ 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, CIESAS, Miguel Ángel Porrua, citado por Garza, Gustavo (2003). *Op. Cit.* p. 92.

³⁶/ Morales, Patricia (1889). *Indocumentados mexicanos*, México, Grijalbo, citado por Garza, Gustavo (2003). *Op. Cit.* p. 93.

Durante el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994) se da prácticamente por concluida la repartición agraria y se considera fundamental pasar a un proceso de certidumbre y dominio pleno de la propiedad de la tierra a los campesinos, a fin de que estén en posibilidad de allegarse de capital privado y de la banca para el desarrollo agropecuario. En 1992 se reforma el artículo 27 Constitucional, con lo cual (Art. 87) queda establecida la posibilidad de incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano con base en las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

En la Ley Agraria se establece que las expropiaciones ya no son atribución exclusiva de la SEDUE, por lo que los gobiernos estatales y municipales, inclusive la iniciativa privada, cuentan con la facultad para tramitar de manera directa la expropiación de terrenos ejidales y comunales.

Las reformas a la Ley Agraria y a la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993 sientan las bases para avanzar en un proceso de planificación sustentable de los asentamientos humanos, en particular de los centros de población (ciudades)^{37/}. Por lo que se crearon nuevas instituciones al interior del sector agrario, como el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría y Tribunales Agrarios y en particular el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), responsable del inventario, registro y certificación de la propiedad ejidal.

Ramírez Favela^{38/} consideraba en el año 2000 que la nueva Ley Agraria había sido poco eficiente para cumplir con el principal de sus objetivos, promover la capitalización del campo, sin embargo, había logrado un avance de 70 por ciento en el PROCEDE, hecho de gran trascendencia para agilizar la incorporación de terrenos de origen ejidal a proyectos urbanos con certeza jurídica^{39/}.

En 1994 la SEDUE se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ante este hecho modifica su posición como generador de reserva territorial, al renunciar a su papel de adquiriente del suelo, que desempeñó durante muchos años, y pasar a ser promotora de los procesos de incorporación ante los estados y municipios.

Las reformas estructurales del Estado mexicano, el crecimiento económico y el aumento de la productividad fueron minimizados a raíz del denominado error de diciembre de 1994. La inestabilidad del crecimiento económico y la crisis de ese año indicaron que no se lograron controlar todas las fuentes de inestabilidad y que algunas incluso se acrecentaron a raíz de los malos manejos macroeconómicos, en un contexto de volatilidad de los mercados internacionales de capitales.

Por otra parte, estudios sobre la pobreza indicaban que 45 millones de personas se encontraban por debajo de la línea de la pobreza, lo que representaba alrededor del 50 por ciento de la

^{37/} / Se estima que cada año se requieren alrededor de 30 mil ha. 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.

^{38/} / Ramírez, Eduardo (2000). *Orígenes, medición, mecanismos de captura y aplicación de plusvalías*, en *Los pobres de la ciudad y la tierra*, pp. 197-213.

^{39/} / Según declaraciones de Vicente Fox, Presidente de la República, en su *Tercer Informe de Gobierno*, el PROCEDE sería concluido al terminar su gestión, hecho que sin duda sería de gran relevancia para el ordenamiento territorial del país.

población nacional⁴⁰/. Este hecho mostraba claramente que el proceso de globalización e incorporación al desarrollo nacional y mundial se estaba dando de manera muy focalizada.

En este contexto, un reto de gran envergadura fue el combate a la pobreza. Se observó un cambio respecto de la década de los ochenta, al pasar de una pobreza predominantemente rural a una de carácter urbano en los noventa. Esta situación convirtió a la ciudad en el principal escenario de este fenómeno, y constituyó el marco en el cual se llegó a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).

En el ámbito demográfico y territorial, se observó la consolidación de sistemas urbanos policéntricos de zonas metropolitanas como resultado de tendencias de suburbanización y desconcentración industrial hacia ciudades cercanas a la Ciudad de México. Complementariamente, se presentó la baja en las densidades de las Delegaciones centrales de la ZMCM y el envejecimiento de su población, junto con el crecimiento acelerado de la periferia y el rejuvenecimiento de estas nuevas áreas urbanizadas. Tales situaciones marcaron nuevos retos a la planeación urbana metropolitana⁴¹/.

Se observan desafíos que habrá que enfrentar en este nuevo siglo con respecto al desarrollo urbano y regional. En el ámbito del desarrollo regional y el ordenamiento territorial si bien se ha dado un reconocimiento discursivo a la importancia de la planeación macro y se ha hecho explícita en los programas de desarrollo urbano, es necesario reconocer que esta política se ha circunscrito exclusivamente a la formación de un sistema de ciudades articulado y jerárquicamente equilibrado, descuidando de manera importante la planeación intersectorial e intergubernamental.

En el ámbito urbano destacan tres retos: primero, la necesidad de vincular horizontalmente las políticas urbanas y las habitacionales para abordar el problema del hábitat de manera más integral y no solo sectorial⁴²/. En segundo lugar, se destaca la necesidad de hacer más coherentes las acciones e inversiones de las políticas del hábitat en los diversos niveles territoriales. Un tercer asunto se refiere a la necesaria incorporación del mundo privado a la gestión de los asentamientos humanos, entendiendo tanto las organizaciones sociales y de ciudadanos como el sector empresarial, a fin de potenciar, junto con las acciones desarrolladas por el sector público, un desarrollo más armónico de la sociedad y una mejor calidad de vida.

Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1997⁴³/, concluye que México no tiene una auténtica política de desarrollo regional, sino varias políticas sectoriales con un fuerte impacto en el territorio. Al respecto, Gustavo Garza considera que esta afirmación se obtiene a partir del análisis de los sexenios de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo donde a pesar de que se realizaron los respectivos programas nacionales de desarrollo urbano estos no fueron apoyados de manera decidida ya que los esfuerzos de estos dos gobiernos se enfocaron a sus respectivos programas sociales estrella. En el sexenio 1988-1994 se

⁴⁰/ Urquidi, Víctor (1994). *Pobreza rural y manejo sustentable: una perspectiva mexicana*, Reunión académica sobre manejo sustentable y pobreza, PNUMA-UNAM, 6 y 7 de junio, México, Mimeo, citado por Iracheta 1997, *Op. Cit.* p. 6.

⁴¹/ Villa, Miguel y Rodríguez, Jorge (1997). *Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX*, en: Notas de Población, año XXV, No. 65, junio, CELADE, Santiago, Chile, pp. 17-110.

⁴²/ Mac Donald J. y Simioni D. *Op. Cit.* p. 79.

⁴³/ Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (1997). *Regional Development and Structural Policy in Mexico*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. Citado por Garza Gustavo (2003). *Op. Cit.* p. 101.

instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y en el sexenio de Zedillo Ponce de León se aplicó como programa fundamental de política social el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

El PRONASOL buscaba combatir la marginación social y la pobreza extrema, canalizando sus esfuerzos en tres grupos prioritarios: indígenas, campesinos de zonas áridas y población urbanas popular y marginada. Su base conceptual se apoyaba en el principio de abandonar la política existencialista y populista y transitar a un esquema que reconociera la heterogeneidad y complejidad de la sociedad con base en un Estado solidario que aceptara y apoyara la capacidad organizativa de los grupos sociales^{44/}.

Este programa fue considerado como innovador en su momento y tuvo efectos positivos diversos, que van desde el ingreso de los hogares hasta el mejoramiento del barrio. Una de las virtudes que destaca Sobrino y Garrocho fue la incorporación de las comunidades en la elaboración del diagnóstico de sus necesidades y en la instrumentación y organización de acciones y proyectos (planeación participativa). Por estas características este programa de política social es considerado una experiencia distinta en la planeación sectorial, donde la política de desarrollo regional y urbano queda inmersa explícitamente en la política de desarrollo social^{45/}.

El surgimiento de esta nueva política de desarrollo social se basa en la coordinación institucional y la concertación social, el programa era de carácter multisectorial ya que involucraba tanto aspectos económicos como sociales para el combate a la pobreza^{46/}. La importancia del programa y la participación fundamental de la SEDUE conlleva a una nueva manera de mirar la planeación a partir de la política social por lo que en 1992 esta secretaría se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta secretaría asume la responsabilidad institucional de las políticas y programas vinculado con el desarrollo de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano integral, la vivienda y la ecología, así como el impulso productivo de los grupos vulnerables de la sociedad, para lo cual también instrumenta programas de desarrollo productivo y aumento de capacidades para el empleo.

Sin embargo, la existencia de SEDESOL se concebía a partir de la institucionalización de un programa englobante de la 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, etc.) pero este programa desaparece en 1994 y se mantiene la SEDESOL aunque con una gran cantidad de programas poco articulados.

A finales del sexenio de Zedillo se transfieren los recursos del programa de 100 ciudades a los estados para apoyar el federalismo y promover que las entidades federativas asuman su tarea en el ejercicio de la planeación; sin embargo, los recursos son muy escasos comparados con programas como el de PROGRESA que inició en 1997 con 466 millones de pesos y va incrementándose año con año hasta alcanzar los 13 008 millones de pesos en el 2001 para beneficiar a 3.2 millones de familias en pobreza extrema.

^{44/} 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.

^{45/} Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos (1995). *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense y SEDESOL, p. 41.

^{46/} 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, Miguel Ángel Porrúa.

PROGRESA inicia en 1997 y logra 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 posiciona como uno de los programas más exitosos en lo que se refiere a política social. Sin embargo, al enfocarse a las zonas rurales PROGRESA deja al descubierto la atención de la pobreza urbana, la cual ya se manifestaba como una de las mayores preocupaciones de los investigadores que daban testimonio de que la mayor cantidad de pobres ya no habitaban en las zonas rurales como hace cincuenta años, sino que se alojaban en las márgenes de las principales ciudades del país.

6. Balance general de la migración interna ante los nuevos desafíos que marca el inicio de siglo

Sin duda uno de los hechos políticos más relevantes sucedidos en México al inicio del siglo XXI fue la derrota del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República y el ascenso al poder del Partido Acción Nacional, con lo cual se transita en la democratización del país al desvanecerse la hegemonía uni partidista y avanzar hacia la alternancia y la negociación entre partidos. Esta negociación y concertación se observa tanto entre partidos como en los municipios, estados y federación.

En el ámbito económico, a partir del año 2000, con las bases macroeconómicas sentadas en la administración anterior, la economía mexicana en los últimos años ha adquirido mayor fortaleza y estabilidad. En 2006, la inflación alcanzó el nivel más bajo de los últimos 30 años, con lo que se logró una inflación acumulada de alrededor de 30 por ciento en los seis primeros años del siglo. Por su parte, las tasas de interés también registraron niveles mínimos históricos durante estos seis años^{47/}. Algunos indicadores vislumbran un crecimiento sostenido ya que el valor de las exportaciones, a finales de 2005, se incrementaron en 26 por ciento con relación al año 2000; sin embargo, también se evidenciaron problemas en materia de crecimiento económico y empleo^{48/}.

En el ámbito social, durante el siglo XX se realizaron grandes esfuerzos para avanzar en el desarrollo social y humano, sin embargo, pese a las notables mejorías en indicadores de salud, educación y marginación, las desigualdades regionales prevalecen aunque con menos intensidad.

La marginación afectaba en 2000 al 22.9 por ciento de la población, cifra que disminuyó a 19.5 en 2005, lo que implicó una reducción de 15 por ciento. En este hecho fue la aplicación del Programa Oportunidades, antes PROGRESA, trascendental, 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 vestido para los niñas y niños^{49/}.

Paralelamente, en el periodo 2000-2004, se incrementaron en 19 por ciento las transferencias a gobiernos locales en términos reales, para el combate a la pobreza y la marginación.

Otro hecho de gran importancia en la planeación y operación del Gobierno Federal, fue el intenso proceso de transformación institucional y administrativa. En esencia el objetivo era hacer más

^{47/} Presidencia de la República (2005). Informe: Dónde estamos y a dónde vamos?, México, página web de la Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx.

^{48/} Presidencia de la República (2005). México 2005. Entérate de los cambios que hemos logrado juntos los mexicanos en estos 5 años, p. 23.

^{49/} CONAPO, *Op. Cit.* p. 10.

eficiente y eficaz el uso de los recursos fiscales, la rentabilidad de las inversiones públicas y planear de mejor manera la asignación del gasto gubernamental^{50/}. En esta nueva forma de concebir a la administración gubernamental, la federación ha transitado por un proceso de adelgazamiento enfocándose a la planeación estratégica.

- a.** En el ámbito de la planeación del desarrollo nacional, se creó la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional y la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; sin embargo, estas áreas contaban con recursos financieros limitados y no formaban parte del gabinete, por lo que se convirtieron en estructuras alternas a las funciones que venían desarrollando otras secretarías, con lo cual se generaron problemas en la coordinación y ejecución de acciones.
- b.** Durante ese sexenio se mantuvo la lógica de ubicar el desarrollo regional y urbano como parte de la política social y al interior de la SEDESOL, hecho que se institucionalizó con la publicación en el 2004 de la Ley General de Desarrollo Social, consolidándose así 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, con el cual se da continuidad al proceso de federalización del país^{51/}.
- c.** El Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT), señalaba que la política territorial debía buscar impulsar el desarrollo nacional mediante la activación de las potencialidades de cada región, reducir las desigualdades entre las áreas a través del incremento en su nivel de competitividad, y fortalecer la gobernabilidad del territorio a través del principio de subsidiaridad.

En este contexto, y con la intención de atender la migración interna e internacional, se realizaron programas y acciones dirigidos a fortalecer la justicia distributiva en el medio rural, mediante la ampliación de la estructura de oportunidades sociales y productivas para la población campesina. Se aplicaron acciones para fortalecer la infraestructura de localidades situadas estratégicamente y el uso sustentable de los recursos naturales a fin de crear alternativas para la migración rural y con ello mejorar su calidad de vida.

Derivado de la evolución social y la dinámica demográfica, la población del país ascendió a 104.9 millones a mediados de 2006, seis millones y medio más de personas que en 2000. Durante los primeros seis años del presente siglo, los impactos de los programas sociales y económicos

^{50/} López, Teresa (2000). La información soporte de la planeación estratégica, México, Revista *Ciencia Administrativa*, página web: www.uv.mx/iiesca/revista2000/planeacion.html.

^{51/} 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.

contribuyeron a que las diferencias regionales e interestatales en el comportamiento reproductivo como la mortalidad infantil y la fecundidad se redujeran, por ejemplo, la esperanza de vida entre entidades federativas se redujo en 17 por ciento, al igual que el ritmo de crecimiento que se redujo en 12 por ciento^{52/}.

- d. En el ámbito territorial, la población residente en localidades menores de 15 mil habitantes ascendió a 31.5 millones en 2006, esto es, 200 mil más que en 2000, pero con una tasa de crecimiento medio anual de 0.1 por ciento. Esta población contribuyó con 2.9 por ciento del incremento demográfico nacional, disminuyendo su participación de 31.8 a 30.0 por ciento entre 2000 y 2006.
- e. México afronta el inicio de siglo con un sistema de ciudades más amplio, sólido y diversificado. En el 2006 el universo de ciudades que integran el sistema urbano nacional ascendió a 373 unidades. Por su parte, la población urbana alcanzó 73.4 millones de personas (70.0%), 6.3 millones más que a fines del 2000 (68.2%), lo que representa 97.1 por ciento del incremento demográfico experimentado en estos seis años. El peso poblacional de las nueve grandes zonas metropolitanas (mayores de un millón de habitantes) se mantuvo en alrededor de 34.0 por ciento.

Paralelamente, la población que vive en ciudades de rango medio (de cien mil a menos de un millón de habitantes) experimentó el mayor dinamismo, con una tasa de crecimiento medio anual de 2.26 por ciento, con lo que la proporción de la población nacional residente en ciudades de este rango aumentó de 25.6 a 27.4 por ciento.

- f. De acuerdo con cifras censales, entre 2000 y 2005, la cobertura promedio de los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica en el ámbito urbano aumentó de 91.5 a 95.0 por ciento, lo que representa una mejora de casi 42 por ciento en la disminución del déficit promedio de cobertura registrado al inicio del 2000.
- g. Respecto al movimiento poblacional interno, se observó que la migración interestatal disminuyó en un 33.3 por ciento del periodo 1995-2000 al registrado entre 2000-2005, ya que pasó de 4.0 a 2.7 millones de personas. Los cambios en los patrones de migración interna observados en el pasado, podrían estar evidenciando el fortalecimiento de las economías locales y su consecuente capacidad para retener población con base en su infraestructura instalada; sin embargo, también es igualmente importante analizar el efecto de la migración hacia Estados Unidos en el flujo y dirección de los movimientos interestatales.

6.1. *Consideraciones generales sobre el fenómeno de la migración interna y las políticas públicas vinculadas*

Hoy tenemos claridad sobre características muy particulares de los migrantes internos; la siguiente reseña se basa fundamentalmente en las conclusiones del Dr. Virgilio Partida, Director General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva del CONAPO, de su tesis concluida a inicios de 2007 para la obtención de grado:

^{52/} CONAPO (2006). *La Política Nacional de Población. 6 años de trabajo 2001-2006*, México, p. 9.

a. Caracterización del fenómeno

➤ **Comportamiento general**

- La tendencia a desplazarse territorialmente se ha mantenido estable durante el último medio siglo. Cada año cerca del uno por ciento de la población del país ha mudado su residencia habitual de una entidad federativa a otra; y otro tanto se mueve entre municipios de la misma entidad federativa.
- El grado de bienestar (con base en indicadores de salud, educación, infraestructura domiciliaria y remuneraciones al trabajo) se ha acrecentado en todas las regiones, con lo cual se ha cerrado la brecha de desigualdad interregional; no obstante, las zonas más aventajadas prevalecen como tales y las menos desarrolladas se mantienen rezagadas. Esta tendencia podría tener una influencia directa en la explicación de la disminución de los flujos migratorios interestatales en el periodo 2000-2005, sin dejar de considerar la creciente migración hacia Estados Unidos, estimada en 535 mil migrantes anuales durante el quinquenio 2000-2005.
- A lo largo de los años, es más frecuente y creciente que la tasa varonil de migración supere a la femenina, considerando el flujo interregional.
- En cuanto a la estructura etárea de los migrantes, la migración es más intensa, tanto en términos absolutos como relativos, en las fases de constitución y de fisión-reemplazo de la familia y menos profusa en el periodo de expansión del hogar.
- La hipótesis de que a mayor instrucción mayor propensión a migrar se demuestra parcialmente, la propensión a moverse entre quienes cuentan con 12 años o más de educación es, en efecto, mayor que en la de aquellos con 9 a 11 años o con 6 a 8 años, pero no mayor de los que no terminaron la primaria o que nunca recibieron instrucción. Este hecho nos habla de dos tipos de migración: la que se desplaza en búsqueda de mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo; y la que migra en condiciones de pobreza con una visión más de supervivencia, en escenarios de desconcierto e incertidumbre.
- Actualmente, la mayor proporción de los migrantes se ocupa en actividades no manuales en el medio urbano en ambos sexos, es decir, en las ocupaciones mejor remuneradas, hecho que habla de una nueva recomposición de la calidad del capital humano que tiende a migrar, y lo cual se vincula estrechamente con el fenómeno del incremento de la migración urbana – urbana.
- Existe una relación directa entre la capacidad de generar más puestos de trabajo, seguro y con prestaciones, y la capacidad de atracción de migrantes (este hecho se observa claramente en las ciudades fronterizas y en la ciudad de Cancún).

➤ **Tendencias urbanas - rurales**

- La dirección de los flujos migratorios se ha modificado radicalmente en el tiempo, al pasar de un proceso de migración rural–urbana, durante el periodo de sustitución de importaciones, con un crecimiento macrocefálico en el contexto de un sistema urbano nacional endeble y poco diversificado (la Ciudad de México se multiplicó más de 50

veces en cien años, al pasar de 345 mil habitantes a inicios del siglo pasado a 18.4 millones en 2000⁵³) a un proceso de migración urbana–urbana bajo una tendencia clara del fortalecimiento y diversificación del sistema urbano nacional.

- El monto de migrantes interurbanos (2.23 millones) excede claramente al éxodo rural-urbano (806 mil), sin embargo, la tasa de emigración del campo (173 mil localidades con menos de 2,500 habitantes) al conjunto de las 347 ciudades ascendió a 0.74 por ciento anual en el lustro 1995-2000, mientras los desplazamientos entre los núcleos urbanos fue de 0.68 por ciento. Esto ha tenido un impacto directo en la reducción, por primera vez en la historia del país, de la población rural nacional.
- Se observan comportamientos urbanos de atracción poblacional contrastantes. Mientras la región Metropolitana (DF, Estado de México y Morelos) redujo en una tercera parte, de 1965-1970 a 1985-1990, 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 lustros.
- Las ciudades son el principal destino de los migrantes; más de la mitad de la migración intermunicipal tiene lugar dentro del sistema urbano nacional, y del total de traslados, más de tres cuartas partes concluyen en alguna de las 374 ciudades existentes en el año 2000.
- 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 la localidad, sino también por el superávit más cuantioso y la mayor tasa de migración.

➤ **Observaciones regionales**

- 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, genera 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 paulatinamente a alterar el crecimiento de estos centros poblacionales de una manera aún no calculada.
- La migración urbana–urbana trae aparejado un cambio en la calidad del capital humano inmigrante, ya que dichos migrantes llegan a contar con mayores capacidades que los no inmigrantes de las regiones a las que llegan, lo cual los posiciona de manera ventajosa frente al mercado laboral local. Este hecho se observa claramente en la región metropolitana, donde sus emigrantes en promedio cuentan con el equivalente a la secundaria concluida, mientras que en las demás regiones la educación promedio es

⁵³ / Partida, Virgilio, Tesis para obtener el Grado de Doctor en Ciencias Políticas....

inferior a los nueve años. En la actualidad, la región metropolitana puede considerarse como una zona de expulsión de capital humano calificado que tendería a apoyar un mayor y mejor desarrollo del resto de las regiones.

- La calidad de los recursos humanos provenientes del sureste es muy desventajosa respecto a las otras regiones del país, ya que su población se caracteriza por su menor asistencia a la escuela en las edades infantil y adolescente, por presentar mayores tasas de analfabetismo, menores niveles educativos, muy alta participación en la actividad económica de los adolescentes de 12 a 14 años de edad, y por los marcados niveles de pobreza en los hogares que conforman la corriente migratoria (72.5% padecen pobreza alimentaria, 78.8% pobreza de capacidades, y hasta 91.3% se encuentra en pobreza de patrimonio).
- La mayor parte de esa corriente migratoria proviene de 47 municipios de Guerrero (26) y Oaxaca (21) y se dirige principalmente a la zona agrícola de Sinaloa (jornaleros agrícolas con familia). Esta migración tiende a establecerse de manera permanente en el norte del país, abandonando así su lugar de origen.

b. Implicaciones de la migración en la definición de políticas públicas

El Estado mexicano ha mantenido una política claramente orientada al fortalecimiento de las ciudades, en búsqueda de contar con un sistema urbano amplio y equilibrado que sea capaz de sustentar el desarrollo de las regiones, sin embargo, la búsqueda del desarrollo polarizado en unos cuantos centros ha derivado en un proceso migratorio de diferentes características que ha impactado de manera muy importante en el desarrollo de los asentamientos humanos rurales y en la recomposición del desarrollo regional y nacional.

Baste recordar que la población residente en localidades menores de 15 mil habitantes ascendió sólo a 200 mil habitantes de 2000 a 2006, con lo cual su participación en el total nacional disminuyó casi dos puntos porcentuales. Por su parte, la población que reside en localidades rurales (menos de 2,500 habitantes) decreció en casi 250 mil personas, reduciendo su participación en 1.6 puntos porcentuales.

En el periodo 2000-2005, Oaxaca y Chiapas, los estados con mayor proporción de población rural en el país (más de 50%), registraron una pérdida de 99.4 mil personas por efecto de la migración interestatal, no obstante, dicha pérdida representó una reducción de 7.1 por ciento respecto al quinquenio anterior, lo que indica una relativa mejoría debido, probablemente, al impacto positivo de los programas sociales y de combate a la pobreza.

En el contexto de la migración interna destacan tres tipos de migración, las cuales se describirán de manera sucinta; igualmente, se describirán y se señalarán algunas acciones gubernamentales específicas para la atención de los efectos socioeconómicos y demográficos negativos que se producen a partir de su asentamiento.

➤ Migración rural-rural

Un fenómeno muy importante de la migración interna lo ha constituido la migración rural – rural. Esta migración se ha caracterizado por la atracción que ejerce el desarrollo de zonas agrícolas altamente productivas, como las del noroeste del país, y las cuales demandan grandes cantidades de mano de obra. Se estima que en el país existen al menos 73 regiones agrícolas conocidas como mercados de trabajo rural con fuerte demanda de trabajadores migrantes.

Se calcula que de los 3.1 millones de jornaleros agrícolas, 1.2 millones son migrantes de los estados más pobres del país (Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla e Hidalgo). De la población migrante de 5 años y más, el 36 por ciento es indígena y, por otra parte, 20 por ciento de la fuerza de trabajo jornalera está conformada por niños de 6 a 14 años, y un 20 por ciento más por población entre los 14 y 19 años de edad.

Estos flujos se han consolidado y la migración ha tendido a ser cada vez más permanente al alargar sus periodos de estancia en el lugar de destino y comenzar a migrar con varios o todos los integrantes de la familia. En este sentido, y debido a las condiciones de marginación en las que vive esta población en los campamentos de agricultores y a la violación sistemática de sus derechos humanos, sociales y laborales más elementales, el Gobierno Federal se ha visto en la necesidad de aplicar programas que coadyuven a mejorar sus condiciones.

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, instrumentado por la Secretaría de Desarrollo Social desde hace más de 15 años, constituye un ejemplo emblemático que parte de un enfoque de desarrollo integral y comprende acciones de vivienda y saneamiento ambiental, agua potable, salud, y seguridad social, alimentación y abasto, procuración de justicia, tránsito migratorio y apoyo ante contingencias, entre otras. En 2005, el programa atendió a 620 mil personas que habitan en 1 369 unidades de trabajo, localizadas en 276 municipios, con una inversión total de 132 millones de pesos.

Otro ejemplo lo constituye el Programa de Educación Primaria para Niños Migrantes el cual, durante el ciclo escolar 2003-2004, atendió a 12 589 infantes y, en el de 2004-2005, a 11 049 niños y niñas.

Igualmente, vale la pena señalar al Programa de Desarrollo Local Microrregiones, el cual, bajo un enfoque territorial, promueve el desarrollo social y humano de las personas que habitan en los municipios con mayores índices de marginación. Durante la administración pasada, el programa operó en 31 entidades federativas del país, beneficiando a más de 800 municipios y a 20 millones de personas por medio de la atención de los rezagos de infraestructura. Con estas acciones y otras se logró incorporar a 7.1 millones de personas al servicio de agua potable. La atención a las necesidades básicas de la población que vive en el medio rural se manifestó en la disminución del promedio de carencias que determinan el nivel de marginación de los municipios predominantemente rurales, el cual bajó de 44.8 por ciento en 2000 a 39.2 por ciento en 2005, lo que equivalió a una mejora de una octava parte (12.5%) en la disminución de la marginación con respecto al nivel registrado al inicio del presente siglo.

Asimismo, se impulsaron otros programas para mitigar la migración rural con programas de capacitación y empleo; la Procuraduría Agraria se orientó hacia la creación del Programa de Capacitación Agraria. Otro programa, dirigido a jóvenes rurales fue el del Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural. También hubo programas para capitalización del campo para actividades productivas. Entre 2002 y 2005 se impulsó el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) que realizó 2 451 acciones en beneficio de 2 808 943 personas del campo⁵⁴.

⁵⁴/ Además de PROCAMPO los proyectos de capitalización para el campo tenían como objetivo dar respuesta a las demandas campesinas de los años 2002 y 2003, e impulsar el desarrollo rural de la Alianza Contigo, con programas como el PAPIR, PRODESCA y el PROFEMOR. Ver resultados en *Política Nacional de Población 6 años de trabajo 2001-2006*, CONAPO, México, pp. 49-51.

Como se observa, si bien los efectos de la migración rural son de alto impacto, igualmente se han tomado acciones directas para contrarrestar los efectos negativos que produce el desplazamiento de campesinos a otras zonas rurales en condiciones de marginación e indefensión.

➤ **Migración rural-urbana**

Las altas tasas de crecimiento natural y social durante las décadas de los sesenta y setenta agravaron los ya de por sí complejos problemas urbanos. El traslado de la pobreza del campo a las urbes agudizó las desigualdades al interior de las áreas urbanas, detonando problemas serios de diferente índole. En esta ocasión, y por considerarlo como uno de los temas de mayor relevancia en los efectos de la migración rural-urbana, se destacará de manera sucinta el tema de la dotación de suelo urbano para población rural y urbana de escasos recursos económicos.

Una de las formas más comunes que ha adoptado la población rural pobre para solucionar su problema de suelo en las ciudades es la informalidad. En este proceso de la informalidad todos pierden: en el ámbito del desarrollo urbano, se provoca un desorden en el crecimiento de los asentamientos humanos; se fomenta el clientelismo; los ejidatarios se ven obligados a vender sus tierras a mucho menor costo por recurrir a estas prácticas; los compradores se quedan en la incertidumbre de la legalidad de la propiedad y viven durante muchos años al margen de los servicios y el equipamiento mínimos; se considera que el gobierno se ve orillado a gastar hasta cuatro veces más en la introducción de servicios básicos, debido a las condiciones y características de los terrenos^{55/}.

El tema se considera particularmente importante ya que cada año alrededor de 120 mil hogares se ven obligados a ocupar el suelo en forma irregular. Estos hogares inician un largo proceso hacia la consolidación de su vivienda, esfuerzo que se extiende por aproximadamente 20 años y en el que se aplicará la mayor parte del tiempo libre y los ahorros de los miembros del hogar^{56/}.

Se estima que 60 por ciento de las viviendas urbanas tienen un origen irregular, y que el número de familias asentadas irregularmente a nivel nacional es del orden de tres millones de lotes, de los cuales dos millones corresponden a asentamientos irregulares en terrenos ejidales y un millón adicional a terrenos de otros regímenes de propiedad, preponderantemente de propiedad privada^{57/}.

Desde los años setenta, se instrumentaron dos estrategias concebidas como 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 futuro a partir de la generación de reserva territorial y así estar en posibilidad de una auténtica planificación de nuestras ciudades. Por el 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 la posibilidad de acceder a los servicios y equipamientos necesarios para su desarrollo^{58/}.

^{55/} CORETT (2004). Presentación realizada al Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, en el marco del diseño de nuevos instrumentos para solucionar el problema de incorporación de suelo urbano.

^{56/} SEDESOL (2004). *Programa Hábitat. Reglas de Operación 2004*, México.

^{57/} Iracheta y Rébora, 2004, *Op. Cit.*

^{58/} Azuela considera que el programa de regularización de la tenencia de la tierra instrumentado por CORETT es sin duda el más amplio y duradero del mundo. Azuela, *Op. Cit.* p. 113.

En este sentido, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) regularizó, durante el periodo 2003-2005, una superficie de 9 775 hectáreas, beneficiando a 829 130 personas en todo el país. Igualmente, entregó 172 775 escrituras en el mismo periodo y, a través del Programa Hábitat, se adquirieron 2 693 hectáreas durante el periodo 2002-2005 para la constitución de reservas territoriales.

Otra acción paralela que ha llevado a cabo el Estado mexicano para aminorar el problema ha sido la construcción de vivienda de interés social a través de instituciones como el INFONAVIT y el FOVISSSTE, con una participación cada vez más activa de la iniciativa privada. Desgraciadamente, pese a que se trata de vivienda de interés social, la población que percibe hasta tres salarios mínimos difícilmente ha podido acceder a este tipo de créditos, cobijándose en programas de menor alcance como los que ha desarrollado el FONHAPO, razón por la cual el problema continúa.

Las familias migrantes que se alojan en lugares irregulares son a menudo las principales víctimas de los desastres. Su condición socioeconómica los hace más propensos a vivir en áreas de difícil acceso y de alto riesgo, con una infraestructura frágil y en viviendas inseguras, así como a sufrir las consecuencias más severas de inundaciones, deslaves y desplazamientos de tierra. Ello obliga a fortalecer las acciones de prevención de desastres, con especial énfasis en los esfuerzos encaminados tanto a reducir el grado de exposición de los hogares pobres a las amenazas naturales, como a crear o fortalecer las barreras de defensa necesarias para mitigar o aminorar sus potenciales efectos destructivos. En este sentido, durante 2005 el Programa Hábitat invirtió dos mil 158 millones de pesos para beneficiar a 716 mil personas mediante la construcción de obras en centros de población con el objeto de atenuar los impactos ocasionados por eventos hidrometeorológicos en 14 estados de la República.

Igualmente, durante el periodo 2003-2005, por medio del Programa Hábitat se construyeron y mejoraron 1.8 millones de metros lineales de redes de agua potable, alcantarillado y electrificación, y se pavimentaron 11.2 millones de metros cuadrados de calles, vialidades y puentes peatonales o vehiculares en beneficio de las 972 zonas más marginadas de las ciudades del país.

Actualmente, las reformas al régimen agrario han abierto la posibilidad a las grandes inmobiliarias y a los especuladores de adquirir tierra ejidal ubicada en los alrededores de las ciudades y que se encuentran en ese proceso de ser cambiadas de régimen, lo que ha generado un desplazamiento de la población pobre de este mercado. Las expectativas que se han generado en los ejidatarios, sobre la posibilidad de comerciar con su tierra de manera legal, ha generado al parecer una reticencia a continuar con la venta clandestina de sus ejidos, ya que visualizan la posibilidad de concretar mejores acuerdos comerciales con el gran capital⁵⁹.

La falta de opciones de suelo a la población de bajos ingresos genera por lógica un estrangulamiento del mercado que se traducirá posiblemente en una expansión más acelerada de la mancha urbana hacia poblados cercanos donde esta población pueda asentarse de manera irregular o, tal vez, pueda producir un incremento del allegamiento en la medida en que las familias se encuentran imposibilitadas a conseguir un predio.

⁵⁹/ Azuela señala que hay funcionarios del sector agrario que afirman que ya en 2002 todas las tierras ejidales suburbanas están en manos distintas de los ejidatarios. Para tal efecto, los grandes especuladores e inmobiliarias podrían estar ocultos bajo la figura del "avecindado ejidal".

La población migrante rural, pobre e indígena cada vez ve menos posibilidades para alojarse en las ciudades; esta población también es víctimas del mercado clandestino de renta de viviendas en zonas de vecindades, donde se aloja de manera insalubre y donde es víctima de la explotación y el maltrato. Sin duda los gobiernos federal y locales tienen un trabajo muy importante que desarrollar en esta materia.

Cada vez se hace más necesario replantear los procedimientos gubernamentales para incorporar tierra ejidal para el desarrollo urbano, en particular para orientar acciones de asentamientos poblacionales ordenados para población que percibe hasta tres salarios mínimos. Este punto es considerado actualmente como el punto fundamental de la política de suelo urbano.

Para lograr esto es preciso considerar tres aspectos fundamentales en la definición de una nueva política de suelo para los pobres: el pago justo a núcleos agrarios, los cuales deben beneficiarse de este proceso de urbanización; el derecho de la población pobre a acceder a un suelo barato que esté al alcance de sus posibilidades, y una coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la compra-venta de las tierras a fin de garantizar un mejor funcionamiento del mercado.

Migración urbana-urbana

A partir de los setenta, en México 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 fortalecimiento y consolidación de la institucionalización de la política y su gestión en el ámbito local.

Desde los setenta el estudio y fortalecimiento de las llamadas ciudades intermedias se vislumbró como una gran estrategia para contrarrestar el crecimiento desmedido de las grandes metrópolis y obtener un desarrollo regional más armónico y equitativo. Actualmente, los movimientos interurbanos están generando importantes transformaciones en el paisaje territorial del país y serán cada vez más determinantes en la configuración de los patrones de migración interna y de la distribución territorial de la población.

Para el año 2005 ya contábamos con nueve grandes zonas metropolitanas (de más de un millón de personas), que alojaban a 36.1 millones de habitantes, y representaban 35 por ciento de la población total del país y 50 por ciento de la población urbana. Sin embargo, durante el quinquenio 1995-2000, casi 37 por ciento de los flujos migratorios internos se dirigió a las ciudades medias.

En las próximas décadas México reforzará aún más su perfil urbano. Se estima que el número de ciudades aumentará de 376 en 2007 a 412 en 2030 y la población que residirá en ellas se incrementará en 15 millones de personas, al pasar de 73.6 a 88.6 millones de habitantes. Paralelamente, la población que residirá en localidades no urbanas se incrementará en poco más de un millón de personas, al pasar de 32.3 a 33.4 millones.

El proceso de urbanización se ha diversificado. En la última década, con excepción del Distrito Federal, que ha alcanzado su nivel máximo de urbanización, todas las entidades federativas incrementaron el peso relativo de su población urbana, lo que reafirma el papel protagónico de las ciudades en la dinámica demográfica del país. Así, las ciudades se consolidan como el mejor lugar para vivir, para la superación de la pobreza y el combate a la marginación, y se han convertido en puntos estratégicos del desarrollo nacional. Las ciudades son, ahora, una "pieza

clave" e indispensables para el desarrollo de México y su gente. Se han convertido en nuestro principal recurso frente a la globalización y en un medio de interacción e integración regional, nacional e internacional.

El sistema urbano que ha logrado desarrollar México es sin duda uno de los más diversificados y articulados de América Latina, y constituye un espacio de oportunidad cuyo desarrollo sustentable debemos de impulsar. De hecho, las ciudades del país generan alrededor de 80 por ciento del Producto Interno Bruto nacional (PIB).

Un trabajo realizado recientemente por el CONAPO, el cual busca determinar el potencial de desarrollo de las ciudades mexicanas a partir de su crecimiento demográfico, el incremento de su personal ocupado, su cobertura de servicios, y su disponibilidad natural del recurso hídrico, indica que 25 por ciento de la población urbana del país (18.4 millones) reside en 67 ciudades con potencial de desarrollo muy alto, ocho por ciento (5.5 millones) en 56 centros urbanos con potencial alto, 22 por ciento (16.2 millones) en 94 ciudades con potencial medio alto, tres por ciento (2.4 millones) en 43 centros con potencial medio bajo, 37 por ciento (27.0 millones) en 71 ciudades con potencial bajo y cuatro por ciento (3.2 millones) en 32 centros con potencial de desarrollo muy bajo⁶⁰.

Esta información nos señala que el 60 por ciento de las ciudades del sistema urbano nacional, cuentan actualmente con un buen potencial de desarrollo que bien encauzado derivaría en un desarrollo regional sostenido. Las situaciones más favorables se presentan en las regiones Noroeste, Norte, Noreste, Occidente, Centro Norte y Península de Yucatán, ya que más del 80 por ciento de su población urbana habita en ciudades con potencial de desarrollo muy alto, alto y medio alto.

Para encarar con éxito los desafíos urbanos del siglo XXI será necesario, entre otros muchos aspectos, superar la insuficiente cobertura de infraestructura básica, equipamiento y servicios en las ciudades; controlar la expansión desordenada de los núcleos urbanos; contrarrestar la creciente segregación y fragmentación del espacio urbano y la aguda concentración de la pobreza en las ciudades; contener la agudización de los procesos de deterioro ambiental; modernizar las estructuras técnicas y administrativas de las ciudades; y fortalecer las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales para atender el desarrollo urbano e impulsar proyectos de amplio alcance y consenso social.

Sin embargo, también se reconoce la necesidad de avanzar en la disminución de la brecha del desarrollo entre regiones por medio de sus ciudades principales, para lo cual el Ejecutivo Federal transfirió recursos crecientes a los gobiernos locales, dirigidos principalmente a la provisión de servicios de educación, salud, infraestructura social y seguridad pública. En el periodo 2000-2005 los recursos transferidos en proporción del PIB pasaron de 7.3 a 8.1 por ciento, respectivamente. El mayor crecimiento de estas transferencias en términos reales se registró en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, hecho coincidente con la disminución de los flujos migratorios interestatales durante el mismo periodo.

Otras acciones clave que impactan en el desarrollo regional y que tienen fuertes implicaciones en el movimiento de personas, bienes y servicios entre ciudades es la ampliación y modernización de la red carretera federal, la cual se incrementó en 8 538 kilómetros de 2001 a 2006, siendo los mismos estados señalados anteriormente, los más favorecidos al acumular el 62.5 por ciento de la

⁶⁰/ Anzaldo, Carlos y Rivera Ahidé (2006). Evolución demográfica y potencial de desarrollo de las ciudades de México, en La situación demográfica de México 2006, CONAPO, págs. 207-231.

expansión total de la red carretera (considera los 14 ejes carreteros, las carreteras alimentadoras y los caminos rurales).

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 debería incrementarse de 22.1 millones de vivienda 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 estas condiciones 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 adquisición de vivienda y el resto a mejoramiento y otro tipo de créditos vinculados con el sector.

Actualmente no se tiene certeza del poder de atracción que están ejerciendo las ciudades en su área de influencia estatal, razón por la que se desconoce la influencia del fortalecimiento del sistema urbano regional y el incremento de la migración a Estados Unidos, en la disminución de los flujos migratorios interestatales durante el periodo 2000-2005. Sin embargo, es indudable que la recomposición del escenario económico territorial, apoyado en el sistema urbano nacional, está generando nuevos paradigmas de la migración interna.

6.2. *Reflexiones sobre el impacto de las políticas públicas en el fenómeno de la migración interna*

Desde la década de los setenta, cuando México optó por una política de población basada en el respeto a las garantías individuales y al libre tránsito por el territorio nacional, se establecieron los principios que regularían la evolución de los fenómenos demográficos, incluida la migración interna. Es así que los flujos e intensidad de la migración interna han respondido a los factores determinantes del desarrollo económico y social nacional y regional, detonando efectos positivos para el desarrollo pero, también, efectos adversos que han menguado las capacidades locales para la atención de las demandas de estos grupos de población que salen de sus lugares de origen en búsqueda de mejores oportunidades.

Indudablemente, los efectos adversos de la migración han dejado un rezago sociodemográfico y económico muy importante a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que se observa claramente en las condiciones de vida de cientos de miles de campesinos que migran periódicamente para desempeñarse como jornaleros agrícolas o a las ciudades para incorporarse en el mercado informal, principalmente, en condiciones de marginación y pobreza. En este sentido las acciones del Gobierno Federal y los locales han sido diversas y de amplio espectro, sin embargo igualmente insuficientes para atender adecuadamente la dimensión del fenómeno.

Actualmente, los cambios en la estructura por edades de la población nos abre un amplio abanico de alternativas y oportunidades, pero, sin duda, nos impone también el enorme reto de aprovechar este gran volumen de población en edad de trabajar, el cual ejercerá gran presión al mercado laboral durante las próximos tres lustros. La generación de empleos a nivel local abrirá la posibilidad de incrementar las potencialidades del desarrollo regional y contener el éxodo de población joven a ciudades lejanas o, incluso, a los Estados Unidos; el no lograrlo, significaría el desaprovechamiento de la ventana de oportunidad demográfica, y nos enfrentaríamos de manera muy desventajosa al proceso de envejecimiento poblacional.

Se requerirá de la generación de más y mejores empleos, basados en una mejor formación educativa y laboral; en este contexto, la federación y los gobiernos locales tienen la enorme

responsabilidad de generar las condiciones para contar con recursos humanos altamente calificados que respondan y apoyen los requerimientos del desarrollo local y regional.

De no existir cambios importantes en la estructura económica nacional, el CONAPO estima que la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos se mantendrá con las tendencias de continuidad y cambio que observamos en el presente^{61/}, por lo que sus impactos seguirán siendo importantes en los ámbitos económico, demográfico, social, político y cultural. En este contexto, el fenómeno del desdoblamiento comienza a ser una realidad en municipios de Zacatecas, Guanajuato y Michoacán y probablemente se comenzará a observar en diferentes partes de la República Mexicana. Este hecho reciente de la demografía nacional nos indica el rumbo que deberán seguir las políticas públicas en la búsqueda por generar opciones de desarrollo que inviten a la población residente a permanecer con sus familias en sus lugares de origen y contribuyan al desarrollo local.

En este sentido, es necesario reflexionar sobre la importancia de acciones integrales que influyan en la decisión de la población a migrar y que, en el marco del desarrollo nacional y regional, permitan maximizar los beneficios de la migración y atenuar sus efectos negativos. México enfrenta el reto de promover el desarrollo en todas las regiones y, en especial, en aquellas de mayor intensidad migratoria. La migración debe ser una decisión libre e informada, por lo que no puede estar condicionada por la falta de opciones de desarrollo.

Desde su origen, la política de población fue concebida como parte inherente de las estrategias de desarrollo, y como un eslabón esencial de la política social. Desde entonces, se ha orientado a impulsar el ejercicio pleno del derecho de la población mexicana para desplazarse libremente por el territorio bajo un enfoque de buscar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país.

Aunque la presión del crecimiento demográfico ya no constituye una prioridad dentro de la agenda nacional, se visualizan importantes retos demográficos para el siglo XXI, con implicaciones para el desarrollo del país, tanto o más relevantes que el rápido crecimiento de la población. La persistencia de rezagos sociodemográficos asociados a la pobreza y la marginación; el envejecimiento demográfico; las implicaciones de la migración internacional; el desarrollo de un sistema nacional de ciudades vinculado a los asentamientos humanos dispersos y aislados; el desdoblamiento rural, y la vinculación entre población y medio ambiente, son sólo algunos de los nuevos retos de la política poblacional que indudablemente derivarán en la orientación y magnitud de los flujos migratorios internos.

El Gobierno de la República tiene plena convicción de que, pese a los efectos negativos del acelerado proceso de migración interna y desarrollo urbano que ha vivido el país en las últimas décadas, la existencia y ejecución de la política de población y de desarrollo urbano, a lo largo de 33 años, ha contribuido a elevar los niveles de bienestar de nuestra población y la calidad del medio en el que se desenvuelven las familias y los individuos.

Los nuevos retos de la migración, demandan fortalecer y dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta hoy. Es necesario avanzar en los diagnósticos que nos permitan territorializar las prioridades nacionales y locales en la materia, y fortalecer el marco institucional e intergubernamental para avanzar en el diseño de esquemas cada vez más eficientes para la planeación y ejecución de acciones.

^{61/} Se estima que alrededor de 577 mil mexicanos dejaron nuestro país anualmente durante el quinquenio 2000–2005, de los cuales 530 mil se dirigieron a Estados Unidos.

La tarea continúa siendo compleja y cada día se requerirá de más y mejores programas que sean capaces de responder a las nuevas exigencias del desarrollo. Los avances logrados en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas sociales ha constituido un paso fundamental en los últimos diez años, por lo cual se espera que cada día contemos con mejores herramientas para orientar y aprovechar de mejor manera los recursos financieros y materiales para así estar en posibilidad de atender de manera más eficaz las necesidades de los migrantes, y para que los desplazamiento poblacionales se lleven a cabo en condiciones dignas y con base en oportunidades reales de desarrollo.

Referencias

CONAPO (1994). *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México.

CONAPO (1995). *Distribución de la población en México por tamaño de localidad, 1950-1990*, inédito, México.

CONAPO (2001). *La población de México en el nuevo siglo*, México.

CONAPO (2006). *La Política Nacional de Población. 6 años de trabajo 2001-2006*, México.

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.

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, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa

Galilea, Gross y Jordán (1987). **COMPLETAR**

González, Ligia y María I. 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, CONAPO, México.

Hardoy, J. y P. Perelman (1994). "Urbanización y medio ambiente: problemas y capacidad de investigación en América Latina y El Caribe", en León F. (compilador). *Conocimiento y sustentabilidad ambiental del desarrollo en América Latina y El Caribe*, Dolmen, Santiago, Chile.

Iracheta, Alfonso (1997). *Planeación y Desarrollo. Una visión de Futuro*, Plaza y Valdés Editores, México.

Iracheta y Rébora, (2004) **completar**

López, Teresa (2000). "La información soporte de la planeación estratégica", en *Revista Ciencia Administrativa*, México, página web: www.uv.mx/iiesca/revista2000/planeacion.html.

Mac Donald J. y D. Simioni **REFERENCIA**

Morales, Patricia (1989). *Indocumentados mexicanos*, México, Grijalbo.

Ochoa, Felipe (1991). *Análisis comparativo en la relación beneficio-costos del desarrollo urbano entre ciudades y entre zonas urbanas*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, abril, México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997). *Regional Development and Structural Policy in Mexico*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.

Partida, Virgilio (2001). "La Migración Interna", en Gómez de León, José y Cecilia Rabel, *La población de México*, CONAPO y Fondo de Cultura Económica, México.

Partida, Virgilio (2006), *Migración interna en México. Una perspectiva multirregional*. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Sociología, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Presidente de la República (2003), *Tercer Informe de Gobierno*, México.

Presidencia de la República (2005). *Entérate de los cambios que hemos logrado juntos los mexicanos en estos 5 años*, México.

Presidencia de la República (2005). Informe: *¿Dónde estamos y a dónde vamos?*, México, página web de la Presidencia de la República: 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*. **COMPLETAR**

Rodríguez y G. Alejandro (1988). *Del México Rural al México Urbano*, Consejo Nacional de Población, versión inédita, México.

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, Miguel Ángel Porrúa.

SEDESOL (1996). Comité preparatorio de México. Conferencia Hábitat II. *Informe Nacional*, México.

SEDESOL (2004). *Programa Hábitat*. Reglas de Operación 2004, México.

Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho (1995). *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense y SEDESOL

Unikel, Luis (1979). El Problema Urbano-Regional en México, *Gaceta UNAM*, Cuarta Época Vol. III, Suplemento No. 20, Ciudad Universitaria, 9 de agosto, p. 4.

Urquidi, Víctor (1994). *Pobreza rural y manejo sustentable: una perspectiva mexicana*, Reunión académica sobre manejo sustentable y pobreza, PNUMA-UNAM, 6 y 7 de junio, México, Mimeo.

Villa, Miguel y Jorge Rodríguez (1997). "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", en: *Notas de Población*, año XXV, No. 65, junio, CELADE, Santiago, Chile.