

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Derecho

**PROYECCION SOCIAL DE LA LEY
GENERAL DE POBLACION**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

DAVID SURO TORRES

México, D.F.:

1974



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES CON CARINO Y GRATITUD

AL MAESTRO LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
QUIEN CON SUS SABIOS CONSEJOS ME GUIO EN
LA ELABORACION DE ESTA TESIS.

AL MAESTRO LIC. FERNANDO OJESTO MARTINEZ
CON REVERENCIA A SU INQUEBRANTABLE LABOR
DESARROLLADA EN LA FACULTAD DE DERECHO.

AL MAESTRO LIC. PEDRO ASTUDILLO URSUA --
CON RECONOCIMIENTO A SU LABOR EN SERVICIO
DE LA JUVENTUD ESTUDIOSA.

AL MAESTRO LIC. JOSE LUIS REBOLLO POR SU
AMISTAD FRANCA Y SUS VALIOSOS CONSEJOS.

AL MAESTRO LIC. ENRIQUE TAPIA ARANDA --
ILUSTRE JURISTA DE RECONOCIDO PRESTIGIO.

AL MAESTRO LIC. HORACIO LOPEZ BASILIO --
CON ADMIRACION Y RESPETO.

AL MAESTRO LIC. CARLOS PIÑERA POR SU O-
RIENTACION DESINTERESADA.

AL LICENCIADO MARIO ROYA PALENCIA
POR SU INSONDABLE APEGO A LOS PRO-
BLEMAS DE LA POBLACION.

AL LICENCIADO JORGE VAZQUEZ ROELES
POR SU AFECTO Y ESTIMULO EN LOS --
AÑOS DIFÍCILES DE MI RECORRIDO PA-
RA ALCANZAR ESTA PROMESION.

"Si un hombre os dice que posee la verdad exacta sobre algo,
hay razón para creer que es un hombre equivocado"

B. Russell.

INDICE

PROYECCION SOCIAL DE LA LEY GENERAL DE POBLACION

PROLOGO.....	2
CAPITULO I	
IDEAS PRECURSORAS DE LA LEY GENERAL DE POBLACION	
1.1 Pensamientos sobresalientes hasta la Constitución de 1814...	3
1.2 Citas históricas de la población de 1821 a 1857.....	7
a) Neglas para dar Cartas de Naturaleza de 1828.....	13
CAPITULO II	
LEGISLACION MEXICANA SOBRE EL ASPECTO POBLACIONAL	
2.1 Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.....	20
2.2 Ley de Inmigración de 1908.....	24
2.3 Pensamientos sobresalientes en la Constitución de 1917....	25
2.4 Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 1926...	28
2.5 Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 1930...	30
2.6 Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 y sus reformas	32
2.7 Ley General de Población de 1935.....	38
2.8 Ley General de Población de 1947.....	41
2.9 Ley General de Población de 1974 (vigente).....	43
a) Exposición de motivos (condensado).....	45
b) Comparecencia del C. Secretario de Gobernación ante la Cámara de Diputados.....	51
2.10 Cuadros Comparativos de la Legislación Poblacional.....	63
CAPITULO III	
PROYECCION SOCIAL DE LA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACION	
3.1 Contenido jurídico	
a) Generalidades.....	67
b) Estructura.....	74
c) Consideraciones.....	77
3.2 El valor justicia.....	80
3.3 Condición de la población.....	84
3.4 Consideraciones económicas y sociales.....	86
CAPITULO IV	
EXPLOSION DEMOGRAFICA	
4.1 Crecimiento demográfico en México.....	95
4.2 Desarrollo de la comunidad rural y urbana.....	105
4.3 Planeación Familiar.....	110
4.4 Planeación Demográfica.....	117
4.5 Control demográfico.....	121
4.6 Diferencias.....	123
4.7 Análisis demográfico en algunos países del tercer mundo...	126
CONCLUSIONES.....	130
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	134

PROLOGO

En esta investigación se considerarán tres puntos de vista:

El primero enfocado a la ordenación histórica en donde someramente se establecerá la relación de los problemas poblacionales con sus diferentes épocas a través de los acontecimientos históricos registrados en documentos existentes, mencionados con exactitud en páginas posteriores. Asimismo se estimarán algunos planteamientos, desde los aspectos más generales y sencillos hasta comprender conceptos más concretos y complejos que permitan llegar a la claridad, que constituye la dirección o sentido de este trabajo.

El segundo constituye un análisis intermedio en donde se instrumentará con un método comparativo entre los diferentes cuerpos de Leyes que aparezcan cronológicamente dentro de la Legislación -- Mexicana para lograr una interpretación y explicación descriptiva del contexto referente a la Ley General de Población vigente y de esta forma obtener la máxima referencia del proceso evolutivo y re formador de la vida histórica y jurídica del país dentro del marco social.

Y en el tercero o último analizaré el problema demográfico en dos aspectos: El primero basado en el problema interno de la nación, comprendiendo facultades y obligaciones del Estado dentro -- del ámbito de nuestra soberanía y autodeterminación, lo cual recibirá un tratamiento especial; el segundo a manera de bosquejo será considerado como dato de referencia para tratar de establecer una concepción cualitativa de nuestro desarrollo jurídico económico y social en general, respecto a determinados países de América Latina así como de otros Estados calificados por los tratadistas contemporáneos como "poderosos". De esta manera pretendo explicar la situación de nuestro país respecto a este renglón tan importante en-

la época en que vivimos, con la finalidad de adquirir un diagnóstico de la población, con pleno conocimiento de los síntomas que presenta en el contexto, normado por el auxilio de algunas disciplinas como la Demografía, la Economía, la Antropología y la Historia y regulado por criterios formados de la observación de acontecimientos que permanecen ya en la antesala social que permitan en una forma conveniente establecer una predicción con fundamento científico, de los niveles que alcanzará la generación del año dos mil, "cuyos padres nacieron ya o están por nacer". (1)

Por otro lado hago notar que el estudio en cuestión quedará enmarcado en el Derecho Administrativo en virtud de que el Estado comprendiendo sus múltiples funciones, saca a relieve por su importancia la satisfacción de los intereses de la colectividad mediante la función administrativa realizada por medio de la Administración Pública, para programar, planificar y proveer una gran variedad de funciones destinadas a resolver los problemas del bienestar social dentro de los núcleos humanos integrantes de nuestra comunidad nacional.

CAPITULO I

IDEAS PRECURSORAS DE LA LEY GENERAL DE POBLACION

1.1 Pensamientos sobresalientes hasta la Constitución de 1814

La historia de México nos proporciona datos de importancia -- relacionados con las ideas que sentaron las bases para normar los diferentes criterios que dieron forma a la legislación dentro de la esfera poblacional.

Al proclamarse la independencia en 1810 Don Miguel Hidalgo y Costilla inició una guerra que rápidamente se extendió por todo el territorio nacional, trayendo como consecuencia la publicación de los primeros decretos del México independiente, expresando los siguientes postulados: (2)

- a) Abolición de la esclavitud
- b) Decreto agrario con reparto de tierras ociosas
- c) Abolición del impuesto
- d) Decreto que creaba las secretarías de gobierno

El pensamiento insurgente vertido en estas ideas, aceleraron -- la proyección social de las leyes mexicanas para consagrar los principios de justicia y equidad formados por la visión futura del cura de Dolores para dar solución a la coyuntura política de su pueblo una vez lograda la libertad proclamada.

La consumación de la independencia fue acompañada de un considerable optimismo entre los criollos sobre las perspectivas de la nueva nación. Transcurría el siglo XIX, época de esperanza en la libertad, las oportunidades y el progreso, y la nueva era fue recibida con aprobación al presentarse el fin de casi trescientos años de esclavitud. Esta concepción de la vida, radicalmente influenciada por la independencia daba auge a la idea en la comuni--

dad internacional de que México era un país muy extenso con riquezas naturales ilimitadas, por lo que la conquista de la libertad abría un nuevo panorama a los aventureros. La opinión relativa a la riqueza natural existente fue difundida por escritores extranjeros -- como el barón Von Humboldt, cuyo "Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España" contribuyó directamente a la elevación de la escala de valores respecto al futuro de México.

Los mexicanos fundaron su esperanza en el pasado y sus contrastes entre las flotas de galeones que transportaban metales preciosos, las haciendas feudales, la gran arquitectura civil y religiosa con una tierra miserable habitada por criollos que se estimaban -- herederos de la riqueza de la Corona Española.

Ante el fin de la dominación española y sin un peligro interno que los uniera, los criollos pronto dirigieron sus esfuerzos al desarrollo de sus interpretaciones opuestas sobre el futuro de la nación, sin que pueda hablarse de partidos políticos, sino únicamente orientaciones políticas. Los conservadores generalmente preferían seguir la tradición española, tratando de que la unidad y el orden que la Corona había dado a México continuaran existiendo.

Los principios más importantes del conservatismo criollo eran además del respeto de la tradición española, la defensa de la Iglesia y de los hacendados así como de los fueros militares y eclesiásticos y la fe en el centralismo y su eficacia. Este centralismo era reflejo del hecho de que gran parte del apoyo de los conservadores provenía de la región de grandes haciendas del centro del país. Los hacendados y la jerarquía eclesiástica eran los amigos más fieles de quienes defendían las posiciones conservadoras ya que ofrecían su protección ante el desafío de los liberales.

Al desaparecer Hidalgo del escenario insurgente, surge dentro del proceso histórico la llamada "Junta Nacional Americana" o "Jun

ta de Zitacuaro" integrada por hombres de reconocida personalidad como: José María Liceaga, Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante, para dar forma al anteproyecto de Constitución, denominada Elementos Constitucionales, en cuyo documento se comprenden los siguientes capítulos relacionados con la población:

- a) Todas las personas que favorezcan a la Independencia serán recibidas bajo la protección de las leyes.
- b) Queda enteramente proscrita la esclavitud.
- c) Las personas que hayan sido perjuras a la Nación, se declararán infames y sus bienes pertenecientes a la Nación.

De los conceptos anteriores, considero importante señalar que la tendencia de la Ley referida en el primer inciso es procurar la internación de extranjeros cuya conducta fuera capaz de proporcionar un resultado alentador a los intereses del país, por lo que se legisló para favorecer la entrada de extranjeros y satisfacer la necesidad de vigorizar étnicamente los grupos humanos existentes y obtener simultáneamente la importación de culturas extranjeras que aportaran un beneficio a la Nación.

A partir de los triunfos de armas de José María Morelos y Pavón, se alcanza a resaltar la evolución del criterio legislativo en relación a las ideas que tuvieron un contenido poblacional, con las siguientes bases:

- a) Libertad de América
- b) Soberanía popular
- c) Destierro de la ignorancia y la rapiña

En cuanto al inciso a), Morelos trató de incrementar la educación y distribuirla en la última de las comunidades, por muy lejos que ésta se encontrara, de tal manera, su convicción le obligó a procurar el establecimiento del mayor número de escuelas con un carácter eminentemente gratuito. Pocos datos se tienen de la utili-

dad obtenida por la aplicación de estos decretos, sin embargo se debe estimar que únicamente en el renglón educativo considerado en la Carta Magna de 1814 con la educación primaria gratuita se alcanzaron metas ilimitadas por su tendencia a alcanzar los estratos sociales más bajos, como un requisito importante para alcanzar el desarrollo.

En cuanto a la soberanía popular se menciona la inclinación de Morelos a depositar el dominio y poderío del pueblo en el pueblo mismo, situación que para algunos autores no representó un contenido verdadero al calificar la soberanía como una falacia --sía embargo no profundizaré más en este tópico por considerarlo distractor del objetivo y únicamente a decir que la soberanía --popular únicamente tiene aceptación en el campo político.

Al referirse a la ignorancia y la rapina, también involucró Morelos, los efectos que sobre la población recaen, cuando aparece la ignorancia como factor decisivo para el desarrollo de los grupos humanos. Y respecto a la rapina diré que en virtud de los recursos insipientes para combatirla aumentó su intensidad hasta convertirse en una enfermedad social incurable en aquella época.

El 13 de septiembre de 1813 el "Congreso de Chilpancingo" --representó el antecedente más inmediato de la Constitución de 1814.

Se menciona principalmente porque ahí se trató un tema importantísimo relacionado con la población: "Que los empleos los obtengan únicamente los Americanos". (3) Se pretendía detener la discriminación que desde aquellos años se mantenía en contra del hombre nacido en América, de tal suerte se produjo como consecuencia una tendencia del legislador a proteger los derechos de los nacionales principalmente en el aspecto económico.

Otra aportación del Congreso en cuestión para influir en la vida económica del país la encontramos en la idea de Morelos: (4)

"Que nuestras leyes moderen la opulencia y la indulgencia, de tal suerte que sumente el jornal del pobre, mejore sus costumbres y de je la ignorancia". Con este decreto, inspiración original de nuestro personaje histórico, se trata de impedir que el rico se haga - cada vez más rico y el pobre se hunda en la privación y la miseria tan normal en algunos países que resienten movimientos armados con stantes y tan extraño y esporádico en los pueblos que gozan de paz y prosperidad cuando se registra el reparto de la riqueza inspira- de en el principio del bien común.

De lo anterior desprendemos, que Morelos se adelanta al con ocimiento de un fenómeno social que su propio pueblo sufriría un gi lo después, cuando surge la inminente revolución mexicana.

1.2 Citas históricas de la población de 1821 a 1857. El período más turbulento registrado en las páginas de nuestra historia, lo - constituye el que transcurrió de la consumación de la independen- cia en 1821 al fin de la guerra civil provocada por la Reforma en 1858. Este período de menos de cuatro décadas, relativamente bre- ve, comprendió una monarquía, varias dictaduras, el sistema centra lista, el sistema federalista, la Constitución de 1824 y la Consti- tución de 1857. México sufrió durante aquel lapso la invasión ex- tranjera tanto de los Estados Unidos como la de los Franceses y lo más trascendental la pérdida de más de la mitad de nuestro territo- rio nacional.

La gran mayoría de los tratados sobre el México durante el -- tiempo señalado menciona la existencia de la inestabilidad política del país, debido principalmente a que la sucesión de gobiernos no se realizaba ordenadamente y sin embargo las violaciones a la cons titución estaban a la orden del día.

Dentro de la situación señalada se hace necesario buscar en - los se ñales los diferentes orígenes de las palabras que significa--

ron los movimientos poblacionales, tales como la inmigración y la colonización. De esta manera iniciaré una reflexión sobre la legislación así como algunas posiciones de autores conocidos hasta la guerra de 1847 y posteriormente hasta la guerra de Reforma.

Tal vez el primero que propuso la inmigración fue José de Camillo y Cesío, ministro de Hacienda de la Corte en la década de 1740-1750. Su tratado básico sobre América, abogaba por una liberación general del comercio, el aumento de la producción industrial de las colonias y una integración mayor de los indígenas a la economía, y la concesión de permiso a católicos extranjeros para que se establecieran en las colonias (4)

En 1821 cuando Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero firmaron el Plan de las tres Garantías (Religión, Unión e Independencia) - se contaba con un conocimiento incipiente de la inmigración masiva a pesar de que en esta época la propiedad estaba prácticamente en manos de extranjeros y el clero y si se legisló, para impedir que los nacidos fuera de nuestro territorio se apropiaran junto con el clero, de la tierra y riquezas que estas producían, quedando únicamente facultados los nacidos en el país para ocupar los puestos públicos. En el Plan mencionado también se incluye la elevación de todos los mexicanos a la categoría de ciudadanos.

Con el Tratado de Córdoba, queda reconocida plenamente la independencia y el 27 de Septiembre de 1821 es consumada. Hasta esta fecha no se registran normas reguladoras adicionales, a excepción de un documento en donde queda asentada la voluntad de la llamada- Comisión de Relaciones Exteriores, presentada ante la junta gubernativa que funcionó como organismo ejecutivo hasta que Iturbide fue proclamado emperador en 1822. Dicha comisión, expresaba la convicción de que poblar el norte del país era un método en que se podía esperar la incorporación del indígena, como habitante de las -

regiones más lejanas, debido a que se percibía a estos grupos de población salvaje, como una amenaza a la nación, lo cual fue rectificado más tarde, de que la amenaza a la soberanía mexicana no la constituían éstos, sino los angloamericanos del norte. La preocupación de la provincia de Tejas, tan afamada por sus recursos naturales, despertó un fuerte interés por colonizarla, poblarla y cultivarla. De tal suerte la Comisión reconoció la necesidad de expedir una Ley General de Colonización, pero mientras esta se encontraba en su etapa de formación se permitió a mexicanos, europeos y angloamericanos que se establecieran en Tejas.

A pesar de la numerosas familias mexicanas que habían emigrado al norte para poblar esta región, seguía considerándose a Europa principal proveedora de población para cubrir la demanda que hacía falta en el país, tomando como ejemplo el progreso de la inmigración masiva en los Estados Unidos.

Además de los trabajos de la Comisión otros documentos de la época también demostraron los temores que Tejas inspiraba así como el posible valor de la inmigración como instrumento para la defensa nacional. Lucas Alemán historiador sobresaliente, de ideas conservadoras aportó ideas de un gran valor para el destino de la de poblada zona fronteriza. Sus observaciones como ministro de estado en la década de 1820 a 1830 reflejan la esperanza de que aquellas tierras y sus habitantes pudieran ser influenciados por los colonizadores Europeos. Aunque Alemán fue uno de los primeros en advertir sobre el peligro de la expansión norteamericana, su posición seguía firme y favorable por la inmigración, en virtud de los indiscutibles beneficios que se habían presentado en los Estados Unidos, país que habían tomado como modelo en cuanto a este renglón por la transformación en unos cuantos años de algunos poblados de-

siertos en lugares florecientes y prósperos.

José Antonio Gutierrez de Lara , autor de una de la primeras leyes de colonización, dijo al Congreso de 1822, que la inmigración sería un factor poderoso para corregir las relaciones poco naturales que México tenía con el resto del mundo. La aprobación de las medidas que proponía rompería el dique que tiene el torrente de los innumerables pueblos que desean internarse en nuestro territorio. - Gutierrez de Lara agregaba, que otro beneficio aportado por la inyección de extranjeros era la curación de los males originado por la posesión de considerables propiedades en unas cuantas manos, y esto solo se lograría con el aumento de la población. (5)

De 1820 a 1830 El congreso aprobó muchas leyes que ayudaron a definir las obligaciones y derechos de los inmigrantes, estando en vigor hasta la guerra con los Estados Unidos, sin embargo durante la monarquía Iturbidista se estableció una Comisión de Colonización aprobada por el Congreso, para llamar la atención de los legisladores hacia las leyes o proyectos propuestos.

En 1822, Gutierrez de Lara, miembro de la Comisión, sometió a consideración del Congreso una Ley General de Colonización. El proyecto de ley contenía treinta y un artículos, entre ellos garantizaba la libertad, propiedad y derechos civiles de todos los extranjeros católicos. Había cláusulas que se referían a la adquisición de tierras tanto por empresarios como por individuos, aunque el congreso esperaba que la mayoría de los colonos fueran transportados a México, a cambio de lo cual ellos mismos recibirían tierra.

Se ponían a la disposición de los colonos varias exenciones de impuestos, algunas hasta por seis años y los que optaran por la naturalización podían hacerlo después de tres años de residencia -- siempre que fueran casados, que ejercieran un oficio útil y que -- tuvieran suficiente capital para mantenerse con decencia. (6)

En 1823 fue presentado al congreso por Valentín Gómez Farías un proyecto similar de Ley, cuyas ideas estaban de acuerdo con las de la comisión referida, sin embargo el concepto de la función económica de los inmigrantes, cobraba mayor importancia, al incluirse además del grupo de los agricultores, el de los pescadores y mineros. El congreso no podía dar suficiente atención al proyecto, de tal suerte, el documento fue devuelto a la comisión, precisamente cuando Iturbide disolvía al Congreso y creaba la Junta Nacional -- Instituyente.

El proyecto que anteriormente había sido propuesto por la extinta Comisión de Colonización fue revisado y aprobado por el nuevo organismo gobernante y de aquí se originó la Ley del 4 de enero de 1823. En octubre del mismo año, unos cuantos meses después de que fue destronado Iturbide surgen dos leyes en donde se refleja la clara influencia de Alemania. La primera exigía a los extranjeros que se registraran ante un funcionario local y que declararan el propósito de su estancia en México. El gobierno aprobó algunos -- permisos cuya finalidad era llevar un control estricto de los que entraban al país, debido a que Alemania había previsto que una inmigración no controlada podía traer como consecuencia resultados negativos. La segunda, aprobada pocos días más tarde, era mixta aboliendo una disposición que arrastraba desde los tiempos de la colonia y que prohibía a los extranjeros invertir sus capitales en minería .

Lucas Alamán empezó a definir el tipo de inmigrantes que realmente convenían al país y a la caída del imperio Iturbidista, la situación exigía una nueva legislación en donde era preciso tomar en cuenta las características del nuevo sistema federal implantado posteriormente. Los iniciadores de la nueva ley sentaban que se ten

dría que satisfacer los requisitos de los Estados y Territorios -- así como del Gobierno Federal, situación que no se adaptaba con la Ley del 4 de enero de 1823.

A la llegada de Guadalupe Victoria al poder, el Congreso ya -- había aprobado la ley del 18 de agosto de 1824 la cual se convirtió en el punto de partida de la colonización en México.

El debate sobre la ley, que tuvo lugar en agosto de 1824 debió a que la mayoría estaban comprometidos con la idea de aumentar la población. La nueva ley reflejaba las mal definidas limitaciones de poder derivadas de la falta de experiencia con la implementación del sistema federal. Lo que faltaba en el contenido y discusión de la ley, era la perspectiva histórica, debido a que la ley anterior no había sido experimentada, por lo que muchas de las disposiciones anteriores permanecieron en la ley siguiente. La ley en cuestión garantizaba los intereses de los colonizadores, no obstante que la perfección de los detalles fue dejado a la discreción y arbitrio de los Estados.

Como medida de seguridad se declaraba bajo el amparo legal de -- incapacidad para los extranjeros -- para poseer tierras en las cercanías de las fronteras y las costas. Se concedían exenciones de -- impuestos durante un período de cuatro años y se anunciaba la promesa de que no se impediría la colonización de los extranjeros hasta 1840. Se limitaba la cantidad de tierras que podía ser propiedad de una sola persona, la que además no podía ser propiedad de -- alguien que no residiera en México. Contrariamente a la ley anterior, la de 1824 no especificaba los derechos y obligaciones de -- los empresarios y solo garantizaban sus contratos si no eran contrarios a los objetivos. (7)

En marzo de 1828 aparece una ley prohibiendo a los extranjeros en una forma menos estricta la posesión de bienes raíces, refirién-

dose a las grandes propiedades rurales y al mismo tiempo ratificaba las leyes sobre la colonización establecida y las inversiones en la minería. (8)

La Ley de Naturalización del 14 de abril de 1828 insistía en que los solicitantes fueran católicos, de buena conducta y capaces de mantenerse. No obstante la esencia de la ley era señalar los pasos a seguir en la naturalización. El documento de naturalización era emitido por el gobernador del Estado en que le solicitaban, dos años después de que este hubiera notificado formalmente a las autoridades la intención de naturalizarse. La reducción a un año del período de espera para los solicitantes, reflejó la creencia de que el acto mismo de colonizar ya era un acto de compromiso con México.

Esta disposición aparece dentro de la legislación mexicana con el título de: REGLAS PARA DAR CARTAS DE NATURALEZA y debido a su importancia sobresaliente agregaré el análisis de los siguientes artículos:

Artículo 14 "Los colonos que vengan a poblar en los terrenos colonizables, serán tenidos por naturalizados pasados un año de su establecimiento" Nótese la facilidad que refleja esta disposición para que el extranjero gose de la plena protección de la ley una vez que hubiera demostrado su buena intención y su dedicación a la actividad agrícola.

Artículo 15 " Los extranjeros que estando en el servicio de la marina en la clase de soldados o marineros, ó matriculados en que declaren ante la autoridad política más inmediata del lugar de su residencia de que quieren naturalizarse, se tendrá por naturalizados....

Artículo 16 " Las autoridades ante quienes se presenten los extranjeros de que habla el artículo anterior remitirán cada seis meses lista exacta a los gobernadores de los Estados respectivos-

De cuando en cuando se hacían cambios de poca importancia a la ley, pero nunca se negó a nadie la posibilidad de convertirse en ciudadano mexicano.

Uno de los decretos de la época que reflejó una posición contraria a la ley anterior lo constituye el artículo 1004 comprendido dentro de la Legislación Mexicana con fecha 22 de febrero de 1832 con el siguiente texto: (9)

" Facultades del gobierno por lo relativo a la expulsión de extranjeros no naturalizados. Está en las facultades del gobierno expedir pasaportes y hacer salir del territorio de la república a cualquier extranjero no naturalizado, cuya permanencia califique perjudicial al orden público aun cuando aquel se haya introducido y establecido con las reglas prescritas en las leyes "

Otra providencia de primordial importancia para hacer más completo el antecedente de este tema lo encontramos en el número 1357 con fecha 3 de febrero de 1834 que a la letra dice:

" Que los extranjeros de las naciones amigas que no pertenezcan al cuerpo diplomático, se presenten al gobierno del distrito. El supremo gobierno me ha prevenido que haga cumplir lo mandado en el artículo 17 del presente reglamento de pasaportes que dice: Los gobernadores de los Estados y Distrito Federal, y los jefes políticos de los Territorios, remitirán al gobierno general estados mensuales de los extranjeros que arriben a la comprensión de su mando conforme al modelo circularado en 12 de Marzo de 1827 procurando la exactitud en la forma y la oportunidad de la remisión. Para lograr una y otra cuidarán de que las autoridades subalternas les pasen las noticias convenientes. Y no habiéndose dado cumplimiento a lo prevenido por bando del 12 de agosto de 1820 ni a ninguna otra providencia que hasta ahora se han dictado, he tenido a bien

mandar que se observe lo contenido en los artículos siguientes:

Art.1 Los extranjeros que no pertenezcan al cuerpo diplomático de las naciones amigas..... "

Sobresale una marcada tendencia a controlar la situación de los extranjeros, tratándose en esta ocasión no solo de los agentes acreditados, sino que su radio que pretendía abarcar la ley, se extendía a todos aquellos que no pertenecían al cuerpo diplomático, para conocer referencias de su patria, profesión y pasaporte con que se habían internado, así como fecha de arribo, de tal forma se imponían medidas muy severas con el propósito de evitar la proliferación de individuos ilegales.

El cuadro que a continuación se expone, nos da una idea clara de las formas de control para extranjeros utilizada en México en el siglo XIX. (10)

Cuadro No. 1

RELACION de los extranjeros que en el mes de la fecha han llegado al Distrito Federal, y que en cumplimiento de la circular de 19 de Noviembre de 1825 se remite a la Secretaría de Relaciones.

Nombres	Patria	Procedencia	Pasaportes que poseen	Su número	Su fecha	Día de su presentación	Lugar de su residencia o donde se establecen
Juan A		España	Cuatro	1730	1825	19, 2/25	Guadalajara

En realidad lo anterior nos refleja un matiz insipiente para alcanzar los objetivos primordiales de evitar la doble o triple nacionalidad que ostentaban algunos individuos sin escrúpulos que hicieron latente el problema desde esta época en que el país se encontraba al borde de la intervención extranjera.

En 1832 tal parece que la participación de los extranjeros en los conflictos internos cobró una importancia preponderante, trayendo como consecuencia una serie de reacciones hasta antes de una -- provocación abierta en este período tan turbulento. La intranquilidad pública relacionada con la rebelión de Valentín Gómez Farías en 1840 obligó al gobierno a ofrecer garantías de protección a los extranjeros.

Las dificultades de 1841 en el segundo gobierno de Anastasio Bustamante, amenazado nuevamente por Santa Anna, obligó a los diarios de la prensa a acusar la existencia de enemigos extranjeros -- que tenían como finalidad la apropiación de los bienes pertenecientes a los mexicanos y lo que es más -- la privación de su libertad.

De tal forma se implantó en México una de las medidas más especiales, que era la prohibición de que ejercieran los mencionados -- el comercio al menudeo. Dicha disposición aparecía y desaparecía en cortos lapsos, por lo que en 1843 hubo un intento de poner en -- vigor el mismo tipo de legislación. Para entonces ya había una -- cantidad mayor de extranjeros que se dedicaban al comercio al menudeo y el decreto del 23 de septiembre de 1843 provocó mayor confusión aun estimándose de que un año anterior habían aparecido algunos comentarios editoriales que pedían fuera impuesta tal restricción. (11)

A principios de la guerra de 1846, fue creada la Dirección de Colonización e Industria por un decreto fechado con 27 de Noviembre del mismo año emitido por José Mariano de Salas, militar de alto -- rango que se encontraba provisionalmente a cargo del gobierno. -- Este militar declaró que los mexicanos necesitaban rápidamente inmigrantes para poblar las grandes extensiones de la República. Es ta organización reglamento cuidadosamente sus deberes, asumiendo -- la responsabilidad de reunir información sobre las tierras coloni-

zables de la República y obtener datos una vez que se haya deslindado el área de posible reparto. Los reglamentos afirmaban que -- las tierras de las que la Dirección podría disponer comprendían una superficie desconocida de terrenos baldíos y tierras de particu-- lares, confiscadas con motivo de no haber sido trabajadas. En este último caso la Dirección debía dar cinco años a los propietarios, -- para que elevaran la cantidad de población en las tierras con una-- densidad de cuatro habitantes por kilómetro cuadrado so pena de -- que si no lo hacían se incluirían en la confiscación. La guerra tra-- jo como consecuencia obstáculos serios para que se realizaran mu-- chos de los ideales de la Dirección. Su reglamento era considera-- do como si fuera la Ley de Colonización del país aunque varios pun-- tos importantes, como la tolerancia religiosa no había sido decidi-- da.

En 1848 la Dirección presentó su primer proyecto de inuigra-- ción y se convirtió en el más trascendental de sus trabajos inician-- do el texto así:

" Las desgracias que componen la historia de la República y -- el fatal augurio de otras mayores debidas al levantamiento de las castas han hecho que todos los ojos se vuelvan a la idea redentora de hacer un gran esfuerzo para aumentar rápidamente la población-- mediante la inmigración extranjera. Unánimemente la opinión desig-- na a la colonización como el remedio para los interminables dis-- turbios y como única esperanza de mantener la integridad del terri-- torio nacional en lo futuro y de alcanzar su prosperidad y su en-- grandecimiento " (12)

La Dirección de Colonización e Industria, fue suprimida como resultado de la reestructuración de la rama ejecutiva del gobierno de Santa Anna y Lucas Alamán, reflejando una situación de que el gobierno mexicano no se encontraba capacitado para sus tareas.

A principios de 1853 se propuso la creación de seis ministerios y uno de ellos debía ser el de Fomento y Colonización. Sin embargo solo se crearon cinco, al decidirse fundir en uno solo los Ministerios de Justicia y del Interior, y el Ministerio de Fomento perdió la designación de -Colonización- aunque esta actividad caía bajo su competencia.

En marzo de 1854 empezó prácticamente el período de la Reforma a manera de rebelión contra el último y más intolerable régimen de Antonio López de Santa Anna. Durante los años de 1856 y 1857 la obra reformista consistió en la aprobación de unas cuantas leyes denominadas algunas Ley Juárez y en la elaboración de la Constitución de 1857. La victoria liberal en aquel conflicto y el surgimiento de Benito Juárez como gran figura política en 1860 tuvieron en realidad muy poca vida, pues muy pronto aparecería la monarquía como fuerza extranjera que provocó una costosa guerra de liberación.

Destacan con importancia para nuestro estudio la sesión del Congreso Constituyente (Constitución de 1857) el cual no se ocupa directamente del asunto poblacional, puesto que promover su incremento no era asunto constitucional. Una de las nuevas propuestas más relacionadas con el tema en cuestión para la nueva Carta Magna fue el artículo 15 referente a la tolerancia religiosa. Los puros pensaban que la nación estaba preparada para aceptar esta aportación, pero una semana de debates a mediados de 1856 culminó con el rechazo de este artículo.

Los conservadores en el Congreso dieron apenas atención a la polémica, argumentando que no prosperaría a pesar de que los liberales desarrollaran todos sus esfuerzos, sin llegar a imaginar que la tolerancia era una condición imperativa para promover la inmigración extranjera. Otros conservadores insistían en convencer -

que la inmigración protestante representaría un peligro para la Nación, y que los mexicanos a manera de generalización, no deseaban la tolerancia religiosa. Un delegado expresó temores de que los protestantes llegaran a dominar futuras legislaturas, pero Francisco Zarco defensor más hábil que tenía la tolerancia religiosa, respondió que los inmigrantes serían agricultores y no abogados. Una opinión fuera de orden fue la de Antonio Escudero, conservador que no aprobó el artículo 15 al sostener que los mexicanos contaban con muy pocas garantías de que la Constitución tendría una vigencia duradera. Posteriormente el asunto fue descartado después de la derrota del artículo 15.(13)

Los que se inclinaban por la internación de extranjeros tuvieron un sentimiento de triunfo cuando por fin en 1856 el gobierno aclaró los derechos de éstos para adquirir inmuebles. Contrariamente a los temores que con anterioridad se tenían cuando se trataba el asunto ante los legisladores éstos habían cambiado y en esa ocasión las objeciones fueron menores. De esta manera relacionaré los dos artículos constitucionales alusivos: Artículo 30 y 33 de la Constitución Política de 1857, de los cuales el 30 fracción III dice: " Los nacidos en México de padres extranjeros serían extranjeros también". " Pero los extranjeros que adquiriesen bienes raíces en el país o tuviesen hijos mexicanos y no manifestasen su resolución de conservar su nacionalidad extranjera, serían mexicanos.

Nótese la contradicción al referirse a los hijos mexicanos si en el precepto se dice que los nacidos de el extranjero serán también extranjeros.

CAPITULO II

LEGISLACION MEXICANA SOBRE EL ASPECTO POBLACIONAL

2.1 Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886

Al iniciarse la vigencia de la Ley de Extranjería, cinco años después de haberse conocido la primera administración del general Porfirio Díaz, el país manifestaba una supuesta estabilidad política que alentó al desarrollo de la población dentro de las distintas actividades económicas que se mencionan a manera de referencia.

En el período de 1886 a 1910 se realizan inversiones en el campo de las comunicaciones que hicieron posible mejorar las relaciones con el exterior y coadyuvar a la ampliación del mercado interno --- que era un obstáculo para el desarrollo de la agricultura y el mejoramiento del nivel de vida de la población. El cambio de régimen de la propiedad relacionado con la tierra creado por la reforma fue también una de las causas que ayudó al desenvolvimiento de la agricultura, lo cual repercutió en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, al verse favorecidos con la propiedad privada y la adaptación de los grupos humanos a las actividades productivas. La división del trabajo se intensificó, de tal forma que la población, cuyos ingresos no dependían de un porcentaje mayor de la agricultura por haberse diluido ésta actividad con otras diferentes, tales como la minería y ganadería, motivando una distribución humana a los lugares deshabitados que culminó con el nacimiento de ciudades importantes. No obstante la estabilidad política que tanto se proclamó en los años del gobierno de Díaz, se registraron movimientos de rebelión que motivaron la desintegración social de aquellos tiempos, debido principalmente a la inconformidad en el reparto de la tierra. De tal forma en el Estado de San-

Luis, se lleva a cabo un acto de sedición fundado en las ideas ---
 anteriormente señaladas: " Dios dió la tierra a todos los hombres-
 pero la conquista española había convertido a México en masa de pro-
 letarios que gemían bajo los procedimientos tiránicos de los hacen-
 dados, que marcaban una diferencia económica y social, además de -
 discriminación con los indígenas ". (14)

A pesar de esa situación de aparente normalidad, las activida-
 des económicas no satisfacían la demanda de materias primas neces-
 rias para la población.

En la vida política, la organización del estado se enfrentaba-
 a un raquítrico presupuesto que hacía crecer los compromisos con los
 con los países extranjeros. La tributación fiscal no descansaba -
 en bases firmes y el caciquismo regional se había intensificado, -
 probando un descontento silencioso en la población. En el aspecto
 jurídico seguía vigente la Constitución de 1857 y las Leyes de Re-
 forma. Algunas de las leyes aprobadas antes de que subiera el Ge-
 neral Díaz al poder, otorgaban excesivos derechos a quienes reali-
 zaban inversiones de capital, lo que fue aprovechado por capitalis-
 tas extranjeros, que comenzaron a provocar un aumento en la inmi-
 gración, haciendo necesaria su regulación mediante un orden jurídi-
 co. Para tal efecto se menciona en los siguientes párrafos algu-
 nos artículos de la Legislación poblacional propia del momento, cu-
 ya esencia todavía se conserva.

La Ley de Extranjería y Naturalización estaba integrada por -
 cuatro capítulos principales y uno transitorio. El capítulo I com-
 prendía cinco artículos de los cuales mencionaré los elementos más-
 importantes: Artículo 1 Son mexicanos:

II.- Los nacidos fuera de la República de padre mexicano que
 no haya perdido su nacionalidad.

III.- Los nacidos en el mismo territorio nacional, de madre -
 mexicana y de padre que no sea legalmente conocido.....

IV.- Los nacidos fuera de la República de madre mexicana si el padre fuera desconocido y ella no hubiera perdido su nacionalidad.....

VI.- La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicana no conservando su nacionalidad mexicana aun durante su viudez.

VII.- Los nacidos fuera de la República pero que establecidos en ella juraron el acta de independencia en 1821.

VIII.- Los mexicanos que establecidos en los territorios cedidos a los Estados Unidos por los tratados del 3 de febrero de 1848 y 30 de Noviembre de 1852, llenaron la condiciones exigidas.....

IX.- Los extranjeros que se naturalizaron conforme a la presente ley.....

X.- Los extranjeros que adquirieron bienes raíces en la República, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.....

XI.- Los extranjeros que tengan hijos en México, siempre que no prefieran conservar su carácter de extranjeros.....

XII.- Los extranjeros que sirvan oficialmente al gobierno mexicano o que acepten de él títulos o funciones públicas con tal de que dentro de un año ocurran a la Secretaría de Relaciones

Artículo 2 Son extranjeros:

I.- Los nacidos fuera del territorio nacional que sean súbditos de gobiernos extranjeros y que no se hayan naturalizado en México.

II.- Los hijos de padre extranjero o de madre extranjera y -- padre desconocido.

III.- La mexicana que contrajo matrimonio con extranjero.....

IV.- Los mexicanos que se naturalicen en otros países..

VI.- Los que sirvieren oficialmente a gobiernos extranjeros -- en cualquier empleo político, administrativo, judicial, militar o diplomático sin licencia del congreso.

VIII.- Los que acepten condecoraciones, títulos o funciones --
extranjeras.....

El capítulo II se refiere a la expatriación, permitiendo a --
los habitantes ejercer ese derecho, pudiendo estos salir de su te--
rritorio para establecerse en el extranjero y viceversa.

El Capítulo III se relaciona con la naturalización y los requi--
sitos para obtenerla, destacando las facilidades comprendidas en --
los artículos 12 y 13. Comprende dicho capítulo diez y ocho arti--
culos de los cuales se mencionan dos:

Artículo 12 " Por lo menos seis meses antes de solicitar la --
naturalización deberá presentarse por escrito al ayuntamiento del--
lugar de su residencia manifestándole el designio que tiene de ser
ciudadano mexicano y de renunciar a su nacionalidad extranjera.

Artículo 13 " Transcurridos esos seis meses y cuando el extran--
jero haya cumplido dos años de residencia en la República, podrá--
pedir al gobierno federal que le conceda su certificación de naturali--
zación. Para obtenerlo deberá antes presentarse ante el juez de
distrito.....

En el capítulo IV se hace referencia a los derechos y obliga--
ciones de los extranjeros y de las garantías otorgadas por la Cons--
titución, salva la facultad que desde entonces se reservaba el go--
bierno, para expulsar al extranjero pernicioso.

El capítulo V o último contiene tres disposiciones transito--
rias de las cuales la primera se relaciona con los extranjeros que
hayan adquirido bienes raíces, teniendo hijos en México o ejercido
algún empleo público quedando obligados a manifestar si desean ob--
tener la nacionalidad mexicana o conservar la extranjera. La segun--
da se relaciona con los colonos residentes en el país a quienes se
obliga a manifestar también la nacionalidad con que deben ser con--
siderados y finalmente la tercera es alusiva a la expedición por --
parte del ejecutivo de los reglamentos para la ejecución de esta ley

Dicha Ley es dada en el palacio nacional de México el 28 de mayo de 1886.- firma Porfirio Díaz. (15)

En este renglón únicamente quedó enfocado el valor que la -- Ley de 1886 dejó en calidad de fuente histórica.

2.2 Ley de inmigración de 1908

La iniciativa de esta ley, presentada por el entonces Srío.de Gobernación Lic. Ramón Corral, expresa la necesidad de expedir una ley que regule la inmigración al país, para asegurar los legítimos intereses del mismo, prohibiendo la entrada de extranjeros considerados inconvenientes, por ser portadores de enfermedades y por representar una carga para la sociedad. Asimismo se hace mención -- del impedimento para aquellos individuos que sean nocivos para el orden social y no se dediquen a trabajo alguno.

De esta manera sale a relieve el aspecto sanitario al regular el acceso al territorio nacional de todas aquellas personas que -- representen un peligro para el orden moral y social.

Además se procura el establecimiento de las formas de inspección más idóneas con la finalidad de no causar molestias graves -- a los extranjeros, involucrando una tendencia de carácter humanig ta, al permitir el acceso a personas enfermas siempre que hayan -- demostrado la disponibilidad de recursos para permanecer aislados hasta su total curación.

Otra de las características principales de esta ley es la -- igualdad contenida en los preceptos, al dar un tratamiento indiscriminado a los individuos pertenecientes a diversos países, razas o credos.

Respecto a la emigración no se modifican ni eplían las disposiciones que respecto a expatriación contenía la Ley de Extranjería y naturalización de 28 de mayo de 1886.

La Ley de inmigración de 1908 fue publicada en el diario oficial del 22 de diciembre del mismo año, cuya vigencia se inició -- el 10. de marzo de 1909.

La parte principal del texto legal se incluye en seis capítulos y un artículo transitorio que a continuación se mencionan:

Capítulo I Disposiciones Generales. Se hace referencia a -- los lugares por donde podían entrar los extranjeros y al reconocimiento personal como una precaución para evitar la transmisión de enfermedades.

Capítulo II De la entrada pasajeros por puertos de mar. Se mencionan las reglas que habrían de observarse al desembarcar buques de pasajeros.

Capítulo III De los inmigrantes-trabajadores y de las Empresas de Inmigración. Se incluye bajo la esfera de éste a los extranjeros que venían a México a realizar un trabajo corporal ya sea -- definitiva o temporalmente.

Capítulo IV De la entrada de pasajeros por vías terrestres

Capítulo V De la jurisdicción administrativa en materia de -- inmigración. Se establece el tipo de funcionario que debía atender la administración y vigilancia de su ramo correspondiente, estableciéndose la calidad de inspectores, agentes auxiliares para controlar la inmigración, quedando esta actividad a cargo exclusivo de -- la Secretaría de Gobernación.

Capítulo VI De la jurisdicción penal. Se establece la com-- petencia de los tribunales Federales para conocer de todos los casos de violaciones a esta ley.

Artículo Transitorio. Se establece la derogación del artículo 49 del Código Sanitario de aquella época, así como la derogación de todas las disposiciones que se opusieron a estos preceptos.

Respecto a las empresas de inmigración mencionados en el capítulo III, se hace notar que se referían a los dedicados al transporte por tierra que en aquellos años se concentraba en el ferrocarril.

2.3 Pensamientos sobresalientes en la Constitución de 1917

Para comprender el contenido ideológico referente a la población en la Constitución de 1917 resultado de la asamblea constituyente reunida en la ciudad de Querétaro del 20 de noviembre de 1916 al 5 de febrero de 1917, es imprescindible una información, así sea breve, de los acontecimientos principales, tanto desde el punto de vista real como ideológico ocurridos en los principios del siglo XX. De otra forma correríamos el riesgo de cometer omisiones en la integración de las bases históricas de esta tesis.

Se hace necesario recurrir a la información de los acontecimientos desde 1900 hasta 1910, en donde la conciencia revolucionaria comienza a tambalear al porfirismo y las masas van cristalizando sus demandas utilizando armas como la propaganda política, la manifestación de cientos de grupos, las posiciones políticas abiertas en contra de la tiranía. La participación del magonismo en la creación de las condiciones subjetivas que antecedieron a la revolución de 1910 fue definitiva para la organización y pensamiento de la insurrección.

En realidad, la Junta Organizadora del Partido Liberal, después de hacer una exposición de las condiciones deprimidas que sufría el pueblo mexicano lanzó su programa de 52 puntos. Las cuestiones nacionales de mayor trascendencia, desde el punto de vista social y político fueron analizadas, constituyendo un amplio antecedente del pensamiento adelantado de los constituyentes de 1917.

En 1916 se inician los primeros debates de la ~~as~~amblea consti-
tuyente precisamente en el mes de noviembre. A partir de la prime-
ra junta queda colocada la primera piedra de la Constitución que -
más ha durado en la vida de los mexicanos.

El extranjerismo que representaba el precominio y la competen-
cia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extran-
jeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada -
que les resulta de la desmedida protección que reciben de las au-
toridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomati-
cos, motiva para que la cuestión de la propiedad de los extranje--
ros sea tratada en acaloradas discusiones y que en las posterio--
res reuniones se presente una iniciativa proponiendo que el artícu-
lo 33 sea trasladado al 27 en la fracción I en la siguiente forma:

" El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros,
cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian-
a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo
que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos res--
pecto de ellos a las leyes y autoridades de la nación. " (16)

Respecto al "programa de reformas sociales" aprobado por la -
soberana convención revolucionaria encontramos el artículo 10 del-
mismo, que a la letra dice: " Proteger a los hijos naturales y a -
las mujeres que sean víctimas de la seducción masculina por medio-
de leyes que les reconozcan amplios derechos y sancione la investi-
gación de la paternidad ". El artículo 11 del mismo programa se -
refiere también al aspecto social así: " Favorecer la emancipación
de la mujer por medio de una juiciosa ley sobre el divorcio, que -
cimente la unión conyugal sobre la mutua estimación o el amor, y no
sobre las mezquindades del prejuicio social. (17)

El 10. de mayo de 1917 comenzó a regir la nueva Constitución-
de la cual procederé al análisis del artículo 30, que en su redac-

ción original, disponía que: "Los que nazcan en México de padres extranjeros se reputarán mexicanos por nacimiento". El mismo artículo 30 Constitucional vigente señala una modificación en donde no se toma en cuenta la nacionalidad de los padres y textualmente dice: "Son mexicanos por nacimiento: Los que nazcan en el territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de los padres. (18) Y si hacemos una comparación más profunda de este mismo artículo 30 de la Constitución de 1857 saldrá a relieve su marcada evolución al encontrar: "Los nacidos en México de padres extranjeros serán extranjeros también".

2.4 Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 1926

El cuerpo legal está integrado por 103 artículos y 3 transitorios que regulan el aspecto migratorio en la siguiente forma:

Capítulo I Disposiciones Generales. Indica que la Secretaría de Gobernación vigilará el cumplimiento de las disposiciones que rijan la estadística nacional y particular, señalando la realización de un censo del movimiento migratorio cuya integración y formulación deberá realizarse en forma periódica y regular. Se establece el registro de nacionales y extranjeros que entren o salgan del país, mediante la formulación de una tarjeta individual de identificación. Se hace mención de que esta disposición no prosperó en la forma como se había imaginado debido a que su posición era stentatoria en contra del artículo 11- Constitucional vigente, que a la letra dice:

"Todo hombre 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. el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a los de la autoridad administrativa, por lo que toca a las

limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."

Esta contradicción a la cual hago referencia, queda enfocada mientras se comprenda dentro de su esfera a los mexicanos que entren a territorio nacional, en virtud de que la garantía de libertad de introducirse a su país es obvia e indiscutible.

Además se incluye en este renglón, la facultad de la Secretaría de Gobernación para dictar las medidas necesarias encaminadas a evitar la emigración de nacionales convenientes para el país en cuanto se pretenda dar solución al problema demográfico de la época.

Capítulo II Del impuesto del Inmigrante. Se crea el impuesto del inmigrante, dejando a las Delegaciones del Servicio de Migración la atribución de servir como auxiliares en la recaudación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo III De la Inmigración. Se considerará la calidad de los inmigrantes trabajadores e incluye innovaciones relacionadas con la índole artística y la característica de estudiante para poder introducirse a la Nación.

Capítulo IV De la Inmigración por Fuertos Marítimos. Se incluyen las mismas disposiciones de la ley anterior y únicamente se establece la separación de la función del registro de sanidad, quedando a cargo del Código Sanitario, y solo se concreta a mencionar el reconocimiento a que están sujetos los inmigrantes ante las autoridades sanitarias.

Capítulo V De la entrada y salida de pasajeros por la vía aérea. Se introduce como una consecuencia de la evolución social y por el avance de la técnica. La ley anterior concentró su atención en los únicos transportes disponibles, constituidos por las vías férreas y ma-

rítimas, sin embargo 18 años después de iniciada la vigencia de la ley anterior, la legislación sufre una reforma al introducirse el tránsito aéreo.

Capítulo VI De la Inmigración por vías terrestres. Se mantienen las disposiciones comentadas en el capítulo anterior.

Capítulo VII De la inmigración de colonos y trabajadores en grupos mayores de diez. Como se puede observar los grupos humanos sobre los cuales recae esta disposición son de trabajadores y colonos, refiriéndose al interés social de su introducción al país, debido principalmente a que el problema demográfico no afloraba todavía y las riquezas que la tierra producía eran aun bastas en relación con la población.

Capítulo VIII De la emigración como ya quedó sentado, esta actividad se trataba de evitar con la tendencia de aumentar la población

Capítulo IX De las penas. La disposición es más clara y concreta al consignar los casos de violaciones a los preceptos, directamente para la aplicación de penas establecidas en el Código Penal.

Capítulo X De la organización de los servicios de inmigración. -- Queda establecida la disposición de que los servicios de inmigración y emigración quedan a cargo de la Secretaría de Gobernación.

2.5 Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 1930

Obedece a la fecha de publicación en el Diario Oficial del 30 de agosto de 1930, comprendiendo 161 artículos y 3 transitorios de los cuales procederé a mencionar los capítulos correspondientes haciendo comentarios sobre los más sobresalientes.

Capítulo I Disposiciones Generales. Comprende los requisitos migratorios divididos en calidades generales, especiales y particulares con la tendencia de adecuar los controles a la nueva realidad.

Capítulo II Del servicio migratorio. Se establece su división -

en la siguiente forma:

Servicio Central.- Integrada por el Departamento de Migración--- de la Secretaría de Gobernación.

Puertos y Fronteras.- Se completa con las dependencias comisionadas en los lugares respectivos incluyendo Sanidad y Capitanías de Puerto y Fronteras.

Interior.- Dependencias del ramo en el interior del país, comprendiendo a los Ayuntamientos de la República en calidad de auxiliares.

Exterior.- Delegados comisionados por la Secretaría de Gobernación y el Cuerpo Diplomático como auxiliar.

Capítulo III Del Consejo Consultivo de Migración. A dicho Consejo se le considera de tipo técnico y por primera vez queda establecido con tal carácter. La estructura de este organismo queda formada en los términos siguientes: a) Secretario de Gobernación como presidente b) Jefe del departamento de migración como vice-presidente c) Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores d) Representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas e) Representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público f) Representante de la Secretaría de Industria y Comercio g) Representante del Departamento de Salubridad Pública y Estadística Nacional h) Las Cámaras de Industria, Comercio y Agricultura en calidad de informadores.

Capítulo IV Calidad de las personas respecto a migración. Se consideran las siguientes calidades: transeúnte, turista, visitante, colono, trabajador y estudiante.

Capítulo V Requisitos generales de migración. En el renglón de inmigración comprende aspectos que la favorecen, mencionando a los extranjeros calificados para el trabajo, sanos y con buen comportamiento, como elementos que se deben procurar, para asimilarlos a nuestro medio.

Capítulo VI Requisitos especiales para entrar al país. La dispo

sición señala los requisitos de Migración, Sanidad y Aduana a que deben someterse los extranjeros.

Capítulo VII Requisitos particulares para los inmigrantes

Se incluyen comentarios en el capítulo V.

Capítulo VIII Requisitos particulares para los transeúntes .

Capítulo IX Requisitos particulares para los turistas.

Capítulo X De la inmigración en general. Se capta que la tendencia del precepto está enfocada a favorecer en su época la inmigración que cause un provecho ya sea cultural o económico.

Capítulo XI De los requisitos particulares de los emigrantes.

Capítulo XII De la emigración en general

Capítulo XIII Del tránsito marítimo

Capítulo XIV Del tránsito terrestre

Capítulo XV Del registro de extranjeros. Se establece el registro de extranjeros y las normas para su funcionamiento.

Capítulo XVI Del impuesto de migración. Se refiere tanto a los inmigrantes como emigrantes e impone el impuesto a todo inmigrante -- mayor de seis años y excluye del pago a los inmigrantes con carácter de estudiantes.

Capítulo XVII Disposiciones penales. Concede a los particulares el recurso de revisión en caso de arbitrariedades o abusos de empleados y funcionarios.

2.6 Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 y sus reformas.

En esta ley encontramos disposiciones respecto a la situación de los mexicanos y extranjeros en relación con su nacionalidad y comprenden de la siguiente temática: a) De los mexicanos y extranjeros b) De la naturalización ordinaria c) De la naturalización privilegiada d) Derechos y obligaciones de los extranjeros y e) Disposiciones penales.

Uno de los elementos principales del Estado es la población, aquí mencionaré la importancia que ha tenido desde la Constitución de 1857, ratificando la inconveniencia de las legislaciones anteriores para el tratamiento y adaptación a problemas sociales de nuestra época.

El criterio que probablemente siguió el legislador de estos tiempos debió basarse en los principios de territorialidad y filiación, recomendable este último para aquellos países interesados en mantener una cierta cantidad de habitantes dentro de su territorio, sin embargo en México hasta el año de 1934 la población era escasa en proporción con su territorio, como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro No. 2 (19)

México, crecimiento de la población 1903-1930

Años	Población	Tasa de crecimiento
1803	5,754 731	0.0
1810	6,122 354	0.9
1820	6,204 000	0.2
1830	7,996 000	2.6
1840	7,016 300	-1.0
1852	7,661 919	0.9
1862	8,396 524	1.0
1872	8,655 553	0.4
1882	10,001 884	1.5
1892	11,872 137	1.8
1900	13,607 259	1.8
1911	15,160 369	1.1
1921	14,334 780	-0.5
1930	16,552 722	1.7

De tal forma se hizo recomendable basar la nacionalidad en el origen territorial o nacimiento (jus soli) conservando de todas maneras de una manera menos intensa el principio de filiación --- (jus sanguinis) para los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero.

Así se estimó que por baja que fuera la densidad de la población en el México de entonces, debía procederse con cautela y previo razonamiento para la selección en el aumento de extranjeros, --- aspirantes a la adquisición de la nacionalidad por naturalización, estipulado con el capítulo II referente a la naturalización ordinaria de la ley de 34.

De lo anterior podemos deducir que la proyección social contenida en estas disposiciones, refleja un esfuerzo de los legisladores de antaño por lograr la conquista de principios sociales y políticos que permitan la aplicación de criterios normativos respecto no solo de los mexicanos, sino también de individuos que aunque pertenecieron a otras naciones, la casualidad de la existencia los obliga a pedir el acomodo o el asilo dentro de nuestro territorio.

De lo anterior se desprende que con base en un principio de igualdad, nuestro país ha expedido leyes que otorgan privilegios tanto a nacionales y extranjeros sin rebasar los límites de la tolerancia en donde algunos sujetos con ideas ajenas y disfrutando de todas las ventajas posibles, pretenden ampararse en su carácter de extranjeros para reclamar intereses de usura y ruindad.

No obstante el valor jurídico que podemos atribuirle a esta concepción se hace necesario especular respecto a su incommensurable aportación y también a su insuficiente madurez ten natural, --- cuando realizamos una comparación analógica con legislaciones posteriores.

Respecto al capítulo de la naturalización, encontramos una di

visión que promulga la Naturalización Privilegiada y otra Ordenanza diré que en la primera podemos observar con el capítulo III artículos 20 al 29, las concesiones que se otorgan a los extranjeros con apego, relativo o absoluto, hacia el país y a los cuales se les otorga toda clase de facilidades para alcanzar la naturalización. En cuanto a la segunda se observa una especial atención para impedir hasta donde lo permita lo posible, la internación fraudulenta de extranjeros sin escrúpulos que hubieran pretendido realizar sus fines mezquinos aprovechándose de la situación crítica por la cual atravesaba el país. Para tal efecto encontramos -- registrado en el contenido de los artículos, toda una tramitación reglamentaria a manera de controles específicos. En el Capítulo II artículos 7 al 19, pienso en un punto de vista personal que -- constituye un verdadero reglamento, perdiendo las características generales de que debe estar revestida una ley derivada de un artículo constitucional o ley suprema. Este fenómeno jurídico viene a corroborar lo antes dicho precisamente en el acto del jefe de estado mediante el cual el General Lázaro Cárdenas ordenó posteriormente la publicación y el cumplimiento del reglamento de los artículos 47 y 48 de la ley de Nacionalidad y Naturalización comprendiendo once artículos y dos transitorios referentes a la nulidad de las cartas de naturalización que contengan violaciones comprendidas dentro de las disposiciones señaladas.

En lo relativo a las obligaciones y derechos de los extranjeros se conserva gran parte de lo establecido por la Ley de Extranjería y naturalización, agregando el artículo 34 que a la letra dice:

"Las personas morales extranjeras no pueden adquirir el dominio de la tierra, aguas y acciones para explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana sal-

vo en el caso de que expresamente lo determinen las leyes".

Dicho artículo aprueba la interpretación del artículo 27 de la constitución de 1917 fracción I, conducta adoptada por la Secretaría de Relaciones exteriores y que obtuvo el consenso de las demás dependencias, para dar una negativa rotunda a la adquisición de extranjeros, de el dominio de tierras, aguas y sus acciones, así como la adquisición de concesiones de explotación de minas o aguas.

"El artículo 33 de la propia ley nos dice: Los extranjeros y las personas morales extranjeras así como las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, no pueden obtener concesiones ni celebrar contratos con los Ayuntamientos, Gobiernos locales ni autoridades federales, sin previo permiso de la Secretaría de Relaciones, el cual podrá concederse siempre que los interesados convengan ante la propia Secretaría en considerarse como mexicano respecto de dichos contratos y en no invocar, por cuanto a ellos se refiere la protección de sus gobiernos, bajo la pena que en cada caso establecería la Secretaría de Relaciones".

Se puede observar que el objeto de esta disposición es precisamente la de salvaguardar el interés nacional (+) de dichos contratos dejando todas las facultades a la Secretaría de Relaciones.

Dentro de las disposiciones penales y generales en el capítulo V encontramos artículos del 30 al 55. En ellos se sanciona con una reconocida severidad con el propósito claro de evitar violaciones, a disposiciones contenidas en la esfera de mayor importancia dentro de nuestra estructura jurídica conocida como "nacionalidad", que aunque no constituye básicamente la esencia de esta tesis, si estoy de acuerdo con que su análisis sería propicio a una complementación a las ideas generales vertidas en estas --

+ Obviamente se refiere al interés de los habitantes que integran la población.

cuartillas. En los artículos 36 a 41 encontramos en este último algunos principios ya reconocidos en la ley de extranjería y Naturalización.

Respecto a las disposiciones Generales se hace notar -- que la Ley de extranjería y Naturalización establecía que: "los hijos de extranjeros nacidos en México podrían optar, al llegar a la mayoría de edad por la nacionalidad de sus padres recurriendo a la Secretaría de relaciones, y en caso de no hacerlo serían considerados como mexicanos. La constitución de 1917 derogó esa disposición y estableció que en caso de que el hijo de extranjero nacido en México no hiciera todo lo conducente para obtener la -- nacionalidad mexicana sería considerado como extranjero. Debido a que el legislador se propone al otorgar la nacionalidad mexicana, manifestar el principio territorial (jus soli) se refleja una nueva oportunidad de esta disposición a los extranjeros nacidos -- en México para declarar y aceptar ser mexicanos si así lo desean.

Al final encontramos algunas medidas de carácter transitorio para hacer más expedita la aplicación de esta ley, haciéndose necesario mencionar el artículo 10. "Esta ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario oficial" y deroga la ley -- de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886 las disposiciones que la reglamentan y todas las que le sean contrarias. Por último hago notar, para completar este comentario, que dicha -- disposición fué publicada el sábado 20 de enero de 1934 en el -- diario oficial número 17.

2.7 Ley General de Población de 1936

Por otro lado, se hace necesario mencionar, la existencia de posteriores disposiciones enmarcadas dentro de la materia de población, que motivaron la abrogación tácita de las anteriores en virtud de su incompatibilidad con leyes subsecuentes que a continuación se mencionan, estimando únicamente su contenido general hasta la ley vigente, en la medida en que han sufrido la transformación gradual las diferentes sociedades por el simple curso de los años.

En primer término, estimaremos la Ley General de Población -- del 29 de Agosto de 1936, por haber tenido una importancia primordial en cuanto a proyección social se refiere y por haber sido la primera disposición calificada con el título que actualmente se -- destina a la ley en cuestión.

Respecto a la imagen social reflejada en su contenido, encontramos en el capítulo I artículo 1 al 7 la preocupación por los -- problemas demográficos y por dar a estos resoluciones adecuadas al momento, de tal forma no encontramos medidas que en los tiempos-- actuales resultarían obviamente obsoletas e inoperentes, tal es el caso de los artículos 4o. y 5o. en donde encontramos respectivamente:

El aumento de la población deberá procurarse:

I.- Por el crecimiento natural

II.- Por la repatriación

III.- Por la inmigración

En el punto número uno el artículo 5 decía: Para lograr el-- crecimiento natural se dictarán o promoverán las medidas adecuadas al fomento de los matrimonios y aumento de la natalidad. Medida -- que a todas luces refleja una incompatibilidad con los ordenamien

tos modernos, que sostienen las tesis fundadas en razonamientos -- de la realidad social del control familiar y paternidad responsable.

En el capítulo II del Título I, artículos 8 al 21 de la ley de 1936 se señala que para el estudio de las cuestiones que se contraen en su texto, se crea la Dirección General de Población, con funciones específicas para atender lo relativo a demografía, migración y turismo, contrastando con el artículo 5o. de la resolución actual en el sentido de haber sido creado el Consejo Nacional de Población, cuyas funciones incluyen, programas de desarrollo económico, social, vinculando los objetivos a las necesidades de los fenómenos demográficos. Como se puede observar, la misión de estas dependencias ha variado muy poco a través de 38 años, anexándose a la actual el cargo del desarrollo económico y al mismo tiempo suprimiendo, en función de un principio administrativo de "delimitación de funciones" el cargo de actividades turísticas privativas del Departamento de Turismo, creado en una forma certera, para resolver problemas propios de este renglón.

En el aspecto migracional, se establece en esta ley, que la Dirección General de Población quede dividida en Servicio Central e interior Dirección en la capital de la República, Puertos y Fronteras, Salubridad Federal, Capitanías de Puertos y Aduanas. En el exterior se establecen las funciones de los Delegados de la Dirección y los integrantes del Servicio Exterior de la República en calidad de auxiliares.

En el título IV encontramos preceptos relacionados con el turismo, para lo cual se dispone una serie de medidas encaminadas a difundir los atractivos turísticos del país, a vigilar y controlar los servicios hoteleros, a promover actividades para que los precios no se eleven a cantidades exageradas, a fomentar la creación de nuevos centros de turismo en diferentes estados de la república y promover lo conducente al mejo-

ramiento de las vías de comunicación.

Como se puede observar, estas medidas están encaminadas a regular un campo de acción demasiado amplio, se alcanza a percibir una tendencia a cubrir dentro de su esfera, actividades extra migratorias como -- una solución a la falta de especialidad y división de funciones propias de la falta de madurez jurídica de la época.

En el capítulo IV se establece el servicio de identificación personal correspondiente, dejando a la Secretaría de Gobernación, la facultad legal de señalar los sitios dedicados al tránsito personal, por puertos y fronteras en coordinación con otras dependencias tales como-- la Secretaría de Hacienda y otras.

En términos generales destacamos la importancia que tuvo la creación en este ámbito de validez, del Consejo Consultivo de Población como organismo auxiliar de la Dirección General de Población en los problemas relativo a demografía y sus posibles soluciones. Además se hace destacar la disposición relacionada en el capítulo IV, en el sentido de obligar a empleados y funcionarios públicos federales a incluirse en el registro de identificación personal. Aquí agregaré que el Servicio de Identificación Personal queda establecido en la capital de la República con oficinas filiales de la Secretaría de Gobernación en las capitales de los Estados de la República, estableciendo lazos entre las dependencias de identificación con las oficinas de Registro Civil .

El intento de convertir en realidad esta disposición para evitar - los casos de doble nacionalidad que posteriormente tomó características de problema serio, solo quedó en un distinguido programa cuyo expediente pasó al archivo.

Y por último, respecto a las Disposiciones Generales contenidas en el capítulo V se dispone que la Dirección General de Población imponga las penas administrativas establecidas.

Como dato complementario se menciona que esta disposición fue publicada en el Diario Oficial No. 52 del 29 de agosto de 1936.

2.8 Ley General de Población de 1947

Su característica general la constituye el enfoque eminentemente migratorio y demográfico.

A pesar de las calidades evolutivas reflejadas en la ley anterior de 36, se alcanzan a percibir reformas de poca importancia en cuanto a política demográfica. Sigue sosteniendo los principios de incrementar población, utilizando los mismos medios de crecimiento -- natural e inmigración, no obstante que el índice de reproducción humana iniciaba su ascenso vertical como lo muestra el cuadro número dos insertado en páginas anteriores.

Los pocos cambios establecidos en esta ley obedecen únicamente a la forma y no al fondo. Esto se puede obviar al consultar el artículo 5o. y observar la estipulación de medidas para fomentar -- los matrimonios, aumentar la natalidad y disminuir la mortalidad, -- lo cual viene a ser en realidad una copia de la anterior. Con la -- tendencia de aumentar la natalidad teniendo enfrente el porcentaje de crecimiento anual y con los nuevos recursos que la ciencia comenzaba a proporcionar a la sociedad mexicana, se refleja un claro des -- pliegue el rompimiento del equilibrio entre los nacimientos y las -- defunciones.

En cuanto al Capítulo de Organización y Competencia, se establece la creación del Consejo Consultivo de Población integrado con representantes de diversas dependencias entre las cuales se cuentan la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Salubridad y Asistencia, de Educación Pública, de Industria y Comercio y los Departamentos -- de Turismo y Asuntos Agrarios y Colonización. Queda establecido --

que el Consejo en cuestión operaría con la dirección de un representante directamente señalado por la Secretaría de Gobernación observando los reglamentos respectivos.

Queda establecido a su vez las funciones del propio Consejo respecto a la situación demográfica y el registro de identificación.

En materia migratoria se refiere a la dirección y control de los servicios respectivos así como a la vigilancia y estudio de los problemas migratorios, estableciéndose normas para otorgar protección a los emigrantes mexicanos.

Quedan establecidas las calidades migratorias tales como: No inmigrantes, Inmigrados y Emigrados. El rentista, el inversionista, el profesionista, el técnico y sus respectivos familiares, quedan comprendidos en la calidad de inmigrantes.

Al turista, al transmigrante, al asilado político, al visitante, al estudiante, se le incluye en la calidad de no inmigrante.

Respecto a la situación tributaria impuesta a los extranjeros que crucen nuestras fronteras, se establece que pagarán (en aquella época) los impuestos comprendidos en la Ley de Impuestos de Migración.

En el capítulo de sanciones queda establecido que todos aquellos que violen las disposiciones encuadradas en esta materia ya sea que se trate de funcionarios federales, estatales o municipales, empleados de Gobernación o extranjeros, serán sancionados en forma administrativa con penas pecuniarias y cárcel a nivel de arresto administrativo, impuestas por la Dirección General de Población a través de los respectivos subordinados. En relación a los delitos involucrados en el Código Penal, la acción del Ministerio Público se motivará, mediante querrela formulada por la propia Secretaría .

Como dato complementario diré, que esta ley aparece publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1947 entrando en vigor tres días después de su publicación siendo presidente el Licenciado Miguel Alemán V.

2.9 Ley General de Población de 1974

Publicada el 7 de enero de 1974 en el Diario Oficial.

La gran variedad de cambios en algunos casos sin importancia y en otros de consagrada estimación, es la peculiar distinción de la legislación poblacional con la relativa a otras materias. Esto se considera por la amplitud tan grande que constituye y ha constituido la población, desde el punto de vista de su desplazamiento centrípeto y centrífugo del territorio así como del punto de vista del nacimiento y muerte de los individuos en correlación directa a sus recursos para promover la primera y disminuir la segunda.

El tema en cuestión, indudablemente recibe la influencia de numerosas tendencias, algunas basadas en estimaciones emotivas y otras las más acertadas en observaciones de hechos concretos y realidades con un carácter desinteresado en cuestiones personales y canalizado a la solución de los problemas sociales. En esto interviene el político, el economista, el sociólogo y el médico para contrastar en la unidad de criterios dentro de la diversidad de opiniones, en donde el jurista tiene que hacer mano del conocimiento profundo de las leyes y sus consecuencias para regular la conducta externa de los individuos y consecuentemente mantener el equilibrio social dentro de un marco eminentemente jurídico.

En la vasta consulta nacional realizada durante la última campaña política para renovar los poderes federales, se advirtió una clara voluntad de renovación legislativa; dando precisamente respuesta a ello esta iniciativa de ley que a continuación presento.

En el instrumento jurídico que ahora se propone, se reúnen varias experiencias y se fortalece e impulsa la tendencia al cambio con apego a los principios de justicia social concebido por el autor de esta iniciativa como una parte para lograr el desarrollo.

Lo sobresaliente de la Ley General de Foliación vigente se inclina a percibir por sus directrices, orientadas al último de los objetivos que viene a ser el hombre como miembro de una sociedad. La proyección social de estos principios la encontramos básicamente dentro de la exposición de motivos formulada por el Sr. Presidente de la República.

El enfoque jurídico contenido en la ley en cuestión se manifiesta con la adaptación de las disposiciones a la realidad cambiante motivo de nuevas exigencias para provocar el ajuste y mejoramiento de la técnica jurídica.

La reforma de la ley que sale a relieve se concentra en la esfera demográfica que ha sido motivo de acaloradas discusiones en donde teóricos y prácticos se han hecho objeto de sus propias diatribas, sin dejar aclarado si el contenido de la nueva ley se inclina a favor del control familiar deshumanizado o en pro de una planeación familiar que busque la mejor calidad de vida para el hombre y por ende para la familia a que pertenece.

Esta última exposición es la que precisamente se hace objeto de mi personal percepción.

En cumplimiento a las formalidades requeridas para la obtención del carácter de Ley, la iniciativa que a continuación se incluye fue considerada para su aprobación en la H. Cámara de Diputados estimando que el contenido de su texto se refiere a una disposición de criterio general.

Esta atribución conferida al Sr. Presidente de la República así como a determinados órganos y personas, para presentar a las-

Cámaras iniciativas de Ley, quedó de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71 fracción I que en su texto dice: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.- Al presidente de la República II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión y III.- A las legislaturas de los Estados".

La iniciativa presentada por el Presidente de la República o cualquiera otra que presenten las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión.

Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

a) Exposición de motivos (condensada)

El C. Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez hizo presentación al Congreso ante la XLIX legislatura la siguiente exposición de motivos:

"El desarrollo económico y social sirve al hombre destinatario último y fundamental de la gran tarea de desenvolvimiento que se ha propuesto y lleva a cabo la nación. De ahí entonces que la población deba ser contemplada en todo caso como elemento integral del desarrollo".

"México posee un extraordinario incremento demográfico acaso sin precedente histórico. En la actualidad, nuestro país cuenta con cincuenta y seis millones de habitantes, que se duplicarán en sólo veinte años. De persistir esta tendencia, México arribará al siglo XXI con ciento treinta y cinco millones de habitantes que no sólo demandarán habitación, cultura, empleo y servicios de diversa índole, sino que impondrán una acelerada dinámica social. Los padres de esos millones de mexicanos del año dos mil nacieron ya o están por nacer por lo que esa previsión demográfica no es un he-

cho incierto, sino que está extraído de nuestra más evidente realidad".

"El acelerado incremento de la población representa un también acelerado aumento en la demanda de empleo. La oferta de mano de obra, que sin cesar se multiplica, hace necesario aumentar en la misma proporción el número de fuentes de trabajo.

Igualmente se ha reflejado este fenómeno sobre el desenvolvimiento de los centros urbanos, que deben proveer, con gran diligencia, los servicios municipales, cada vez mayores y mejores, -- que requiere su creciente población.

No sólo repercute el incremento de la población sobre la capacidad de ahorro, la educación popular, la generación de empleos y la multiplicación de servicios municipales. Afecta también en medida determinante otros numerosos renglones. De todo ello resulta, pues, que la población deba ser considerada, a título de elemento fundamental, al formularse las políticas de empleo, de redistribución del ingreso, de educación, de fomento de ahorro, de industrialización, de energéticos, de provisión de artículos de primera necesidad o de creación de polos de desarrollo.

México se encuentra empeñado en una magna tarea de desarrollo. Para conferir vigor al esfuerzo nacional y no diluirlo en el mar del crecimiento demográfico, es conveniente estabilizar racionalmente la población, a fin de que su dinámica no anule los éxitos que haya logrado la sociedad en su conjunto ni minimice las actividades que el estado realiza para proporcionar a la población una vida digna en lo material y en lo espiritual.

El Gobierno de la República está plenamente consciente de la importancia y complejidad del problema demográfico, su acción -- habrá de inscribirse, como invariablemente acontece, en el contexto

jurídico político de la Constitución que nos rige, respetuosa de las libertades fundamentales del hombre y de la alta dignidad de la familia, en cuya preservación nos hallamos permanentemente comprometidos.

Debemos advertir, y lo hemos hecho ya, que una política de población no es un sustituto para el desarrollo económico. Por ello, rechazamos las ideas de que un puro criterio demográfico orientado hacia la reducción de la natalidad, pueda sustituir a la compleja empresa del desarrollo. En cambio, ratificamos nuestra creencia en el valor de los recursos humanos de nuestro pueblo y en el poder de transformar nuestras instituciones, en la mejor explotación y preservación de nuestros recursos naturales, en los beneficios de la industrialización y en los avances que podemos lograr mediante la ciencia y la tecnología para hacer frente a los desafíos, a que arriba aludimos, que significan la alimentación, el empleo, la educación y la salud de los millones de mexicanos que nacerán en el futuro.

Establecidos los propósitos y límites de la acción del Estado en este terreno, es preciso crear los órganos y mecanismos necesarios para su conveniente realización. Dado que los problemas de la población repercuten en todas las áreas de la tarea pública las acciones que en torno a aquélla se resuelvan tendrán consecuencias en el ámbito de competencia de numerosas Secretarías y Departamentos de Estado. Dentro de estos objetivos, en el proyecto se conservan atribuciones de la Secretaría de Gobernación para ser el conducto del ejecutivo Federal en la resolución de los problemas demográficos nacionales se fijan las bases jurídicas y operativas de esa coordinación y se estructura el Consejo Nacional de Población como pieza maestra para una acción integral del Esta-

do en el campo, razón por la cual dicho órgano está integrado tanto por las dependencias que intervienen en el manejo directo de cuestiones de población, como por las que realizan tareas relacionadas con la población y la aceleración del proceso de desarrollo.

Para nutrir su información con las aportaciones de las más--diversas disciplinas, convergentes en la solución de los proble--mas que suscita el desarrollo, se dispone que este Consejo pueda--hacerse auxiliar por consultores técnicos, que deberán ser del --más alto nivel, e integrar las unidades interdisciplinarias de --asesoramiento que estime pertinentes. De este modo se asegura la mayor eficacia en el cumplimiento de las tareas encomendadas al--Consejo.

La cada vez más amplia participación de México en la vida --internacional determina que su política migratoria se constitu --ya en un incremento de desenvolvimiento autónomo y no un esquema--de dependencia. Por ello, la presente iniciativa, contempla di--cha política en los términos pertinentes a la debida satisfacción de los intereses nacionales: estricta cuando sea necesario pro--teger con particular énfasis, la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, por el contrario, en la --medida en que resulte conveniente alentar la internación de extran--jeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, socia--les, y económicos para la Nación. Se debe advertir que los am --plios términos utilizados en la formulación de este ordenamiento--permiten su eficaz coordinación con los sistemas que derivan de --la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnolo--gía y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. La iniciativa--se rige por la idea de que sólo serán admitidos a la vida na --cional los extranjeros que deseen sumarse al -

esfuerzo por el desarrollo del país y compartir experiencias, instituciones y propósitos con los mexicanos.

Por ello, la materia migratoria se ha ordenado sistemáticamente, disponiendo en forma adecuada cada uno de los temas-- que la integran.

Se estimó conveniente suprimir la autorización para la inmigración colectiva, prevista por la ley en vigor, dado que carece de aplicación en las actuales circunstancias.

Los inmigrantes investigadores científicos y técnicos --- son objeto de tratamiento especial, por cuanto su ingreso al país - puede ser útil para el desenvolvimiento nacional.

La protección de las víctimas de persecución política se limita actualmente a los nacionales de países latinoamericanos. Con un designio más moderno y generoso, la iniciativa extiende los beneficios del asilo territorial a los perseguidos de cualquier nacionalidad. De esta suerte, nuestro país reafirma y enriquece su convicción humanista, sin distinción de nacionalidades.

Por lo que toca a las calidades migratorias de no inmigrantes y de inmigrantes, que el proyecto reproduce, cabe mencionar algunas innovaciones. Así, se modifica y amplía el régimen del rentista considerándolo dentro de la calidad migratoria se introduce la característica de consejero, en favor de quienes presten funciones de asesoramiento a empresas o asistan a sesiones de consejo de administración o a asambleas de sociedades.

En cuanto a los inmigrantes, se incorporan novedades, como la autorización otorgada a los rentistas para que presten servicios como científicos, investigadores científicos o técnicos y docentes, cuando estas actividades sean convenientes para el país. También se fija la característica de científico para quienes con tal -

caracter se internen en México con el propósito de dirigir o realizar investigaciones, preparar investigadores o difundir conocimientos especializados. Los inmigrantes inversionistas, por su parte - podrían internarse en México e invertir en un ramo de la industria de conformidad con las leyes de la materia.

La adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles, de rechos reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicadas al comercio de dichos bienes, se regula en forma más rigurosa, dado su interés nacional. Por ello, se ha sujetado este tipo de operaciones a previo permiso de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que los intereses se encuentran dentro o fuera del territorio nacional, y de que actúen, en consecuencia, por sí mismos o mediante apoderados.

Otras novedades de menor relieve han sido incorporadas en la parte sistemática del proyecto, orientadas a lograr el pleno cumplimiento de los fines a los que este documento pretende servir, en los diversos ámbitos que contempla.

Por lo que toca a la aplicación de penas, se ha ampliado el margen del arbitrio judicial, a fin de que la sanción impuesta responda a las circunstancias del caso, y se apoye, para ello, tanto en la realidad objetiva del delito como en las circunstancias peculiares del agente.

La práctica ha mostrado la conveniencia de distinguir entre el extranjero que se interna al país ilegalmente y el que lo hace con permiso de la autoridad, proporcionando datos falsos para obtener éste. Además de las sanciones correspondientes a la hipótesis anterior, se establece una pena para quien, habiéndose internado legalmente, viola las disposiciones legales o administrativas a que está sujeto su estancia y se coloca, por lo tanto en una situación irre-

gular.

Se incorporará un tipo delictivo, para sancionar a quienes por sí mismos o por cuenta de otros introducen o pretenden introducir extranjeros a otro país, a través del territorio nacional, sin contar con la autorización que la ley reclama. Se trata aquí como lo ha puesto de relieve la experiencia, de una actividad que frecuentemente se realiza y que es necesario combatir."

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo que dispone el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes someto a la consideración de este Honorable Congreso la siguiente: INICIATIVA DE LEY GENERAL DE POBLACION. (20)

b) Comparecencia del C. Secretario de Gobernación ante la Cámara de Diputados.

Previa la autorización del primer magistrado del país, el C. -- Secretario de Gobernación compareció ante la Cámara de Diputados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 93 Constitucional, para comentar en el seno de este ilustre cuerpo colegiado, la iniciativa de la Ley General de Población que presentó el C. Presidente de la República a esta Cámara. Al dirigirse al Ciudadano Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y a los Señores Diputados, el Lic. Mario Moya Palencia dijo:

" Conducir al país hacia el pleno desarrollo económico y social e impulsar la transformación de la sociedad en el marco de la justicia y con respeto absoluto a la libertad y dignidad del ser humano, es decisión fundamental del Gobierno del ciudadano Presidente Luis Echeverría.

Con ese propósito, el Ejecutivo Federal ha generado un movimiento de renovación que, con acertada visión global, se proyecta -

a todos los factores de la estructura social, apegado estrictamente a la filosofía que está inscrita en nuestra Constitución, empapado en la axiología que contiene su texto y enderezado con cierto - hacia las metas que define esta Carta, que es programa, instrumento y guía.

Se han revisado los mecanismos que conducen la Revolución Mexicana para darle nuevo impulso a su propia y genuina trayectoria. --

De conformidad con el señalamiento constitucional, se perfeccionó el funcionamiento de las esferas política, económica y social; y -- ahora formando parte de la misma estrategia, como quedó anunciado - en el Tercer Informe de gobierno, con la Iniciativa de Ley General de Población, a consideración de vuestra soberanía, se promueve un nuevo elemento primordial para continuar operando el desenvolvimiento integral de la Nación.

La acción gubernativa descansa en un pensamiento humanista, - nacionalista y revolucionario. Es humanista, porque coloca en el centro de sus intereses al hombre como valor supremo y porque su moral consiste en procurar a cada individuo las posibilidades para su cabal expresión a toda la comunidad condiciones de vida verdaderamente humanas. Es nacionalista porque se apoya en la plena independencia del país. Es revolucionario porque se empeña en -- crear desde su base la sociedad conforme a las aspiraciones populares. Por eso el desarrollo que se busca implica mayor productividad y a la vez mejor distribución del ingreso; más cultura, - al alcance de todos; mayor bienestar generalizado. En esa problemática están íntimamente entrelazadas las características de la - población nacional. Su dimensión, ritmo de crecimiento, composición y distribución son causa y efecto de la dinámica social, son elemento de base de la economía, del aprovechamiento de los recur

sos, del urbanismo, de la educación, del nivel de vida general.

Si el hombre como ente superior está abocado al control y dominio de la naturaleza, el conocimiento y orientación de los cambios y movimientos de su propio cuerpo social forman parte de esa misma obra de la razón y de la praxis.

La iniciativa de la Ley General de Población sometida por el Ejecutivo a la Soberanía del Poder Legislativo, es un instrumento más para continuar el mejoramiento de la vida comunitaria. Constituye el marco jurídico necesario para racionalizar nuestro proceso demográfico, de acuerdo a nuestros propios valores y metas y conforme al momento histórico por el que transitamos.

Por instrucciones del Presidente de la República comparezco ante esta Representación Popular para ampliar las motivaciones y objetivos de esta iniciativa considerando esta oportunidad como una elevada distinción. Reciban ustedes, señores Diputados mi respeto y reconocimiento.

Dos y Medio Millones de Mexicanos Nacen Cada Año.

México tiene una de las más altas tasas de crecimiento demográfico del mundo. Dos y medio millones de mexicanos nacen al año: el equivalente a todos los habitantes de los Estados de Nuevo León, Morelos y Colima juntos.

Al ritmo actual, nuestra población se duplicará cada 20 años. Cuando los niños nacidos hoy, en un país de 56 millones, cumplan 10 años, vivirán en uno de 80 millones. En el ya cercano año 2000 seremos 135 millones en caso de operarse una disminución de natalidad y si mantenemos la presente tasa de crecimiento seremos 155 millones.

Al estallar la Revolución, el país tenía poco más de 15 millones de habitantes con un incremento anual de 1%.

En 1920, después de la conflagración y de más de un millón de muertos, el crecimiento se redujo al medio por ciento. Nuestra población era casi estacionaria.

Había entonces que reconquistar nuestra geografía. Poblar nuestra superficie, llevar brazos a todo el territorio para sembrar el progreso y voluntades para preservar la soberanía. Una política natalista era indispensable para el crecimiento de nuestra fuerza vital. En los años cuarentas alcanzamos los 20 millones de habitantes, con un crecimiento de 1.7%. En 1950 éramos ya cerca de 26 millones los mexicanos. Llegamos a 35 en 1960 y a más de 48 en la siguiente década. Hoy somos, lo repito, 56 millones de mexicanos.

El incremento no ha sido producto de una medida de abandono a la simple reproducción, sino de una política que, definida como humanista, tenía que acompañarse de esfuerzos crecientes para proteger la nueva vida. Paralelamente al camino, a la presa, al agua potable y al drenaje, se construyó el dispensario y la clínica. Más aún, la técnica para asegurar la salud llegó antes que la más compleja y costosa para incrementar la producción. Se venció a la gran mortalidad social, se abatió la mortalidad materno-infantil y se aumentó considerablemente la esperanza de vida. Creamos mejores condiciones de existencia.

Lo anterior explica la concepción de la Ley General de Población en vigor, cuya parte relativa a los problemas demográficos se mantiene igual desde el año de 1947 en que se expidió.

Si bien es cierto que el artículo primero de la ley vigente dice que "Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales",

el artículo segundo incluye entre los problemas demográficos el "aumento de la población", y el artículo cuarto establece que -- "El aumento de la población debe procurarse: I. Por el crecimiento natural, y II. Por la inmigración.

Por su parte el artículo quinto establece: "Para activar el crecimiento natural, se dictarán o promoverán de acuerdo con las resoluciones del Consejo Consultivo de Población, las medidas adecuadas al fomento de los matrimonios, y al aumento de la natalidad".

Necesidad de Revisar la Política de Población.

Hoy, los efectos de los cambios cualitativos operados indican que hemos llegado a un punto de nuestro desenvolvimiento en el que se hace necesario revisar esa política de población dentro del marco del propio desarrollo.

En materia económica se han tomado profundas y acertadas medidas para incrementar nuestra capacidad productiva. De un modelo orientado únicamente al interior, que ya rindió sus frutos, pasamos a un modelo orientado también hacia el exterior.

Se impulsa la creación de tecnología propia, se redobla la cruzada por hacer producir los desiertos, se fortalece la economía agrícola, se promueve la descentralización industrial, se acelera el paso en la ampliación de la infraestructura, todo ello con objetivos precisos de generar más riqueza y distribuirla mejor.

Pero la empresa de transformación no se agota en este aspecto. Es preciso complementar esos esfuerzos con una política demográfica actualizada.

Mantener el nivel de vida de cualquier población requiere de una constante inversión económica. Únicamente la reposición del aparato productivo y el mantenimiento del sistema de capacitación-

de los jóvenes para incorporarlos al trabajo, demandan de una importante y permanente reinversión del producto nacional. Pero en la sociedad con crecimiento demográfico la simple conservación del nivel de vida prevaleciente exige una inversión suplementaria. El solo crecimiento de la población activa no basta a generar los recursos necesarios para las nuevas generaciones. Es menester -- prepararlas primero y dotarlas después de medios de producción adicionales, de empleos con salarios remunerativos, satisfacer sus -- requerimientos de alimentos, agua potable, transportes, energéticos. Es menester, en suma de una inversión proporcional al crecimiento.

Ahora bien, si consideramos que nuestro imperativo no es mantener el nivel de vida sino incrementarlo, rescatar a una considerable porción de la nación aun en el nivel de subsistencia generalizar un bienestar desigualmente repartido y además realizar un -- bienestar desigualmente repartido y además realizar una cuantiosa inversión adicional para hacer frente al crecimiento más elevado -- del mundo, la tarea se revela en su inmensa magnitud. Por eso -- para proteger la vida y conferirle plenitud en todos los estatutos es ineludible englobar en la política de desarrollo una política -- demográfica racional y auténticamente humana. Ese es el contenido esencial de la iniciativa de la nueva Ley General de Población.

Pocos países como México se han enfrentado a una problemática semejante. Las naciones hoy industrializadas jamás conocieron un ritmo de crecimiento demográfico como el nuestro. La llamada revolución industrial se llevó a cabo dentro de una disminución de -- la mortalidad y un incremento de la fecundidad paulatinos. Las -- técnicas de producción avanzaron paralelamente a las de protección de la salud. La acumulación de capital se logró en detrimento de --

las masas urbanas y rurales desprovistas de garantías. Quienes-- por coyunturas favorables iniciaron la industrialización, la consolidaron mediante el colonialismo que les permitió contar con -- vastos territorios para colocar sus excedentes poblacionales y -- amplios mercados cautivos de los que extrajeron recursos sin ninguna limitación o compromiso.

Nuestra lucha es mucho más ardua. Debemos crecer con justicia, con seguridad social, con educación universal, con espíritu democrático y solidario. Debemos abrirnos paso en mercados controlados por intereses egoístas y excluyentes, superar barreras-- proteccionistas en un mundo casi cerrado para las nuevas naciones, generar ahorro y a la vez efectuar cuantiosos gastos sociales y - hacer frente económicamente a un crecimiento demográfico inusitado.

Es preciso, pues, considerar las características del incremento de nuestra población y situar las relaciones entre condiciones demográficas y condiciones socioeconómicas, en un contexto dinámico, para adecuarlas recíprocamente.

Además, no solamente debemos encarar el incremento cuantitativo de nuestros connacionales, sino la extrema rapidez con que -- se produce y sus efectos acelerados en la pirámide de edades.

El rejuvenecimiento ha dado como resultado que la mitad de - los habitantes de México sean menores de 15 años. Esto significa una necesidad creciente de atención maternoinfantil, una gran demanda de servicios adecuativos en todos los niveles y una importante reducción de la capacidad de ahorro debido a la disminución de la población económicamente activa y el aumento de la dependencia de los más gravitando sobre los menos.

Crecimiento demográfico que no diluya el esfuerzo para continuar la tarea de engrandecer cualitativamente a la nación mexicana-

es preciso regular el crecimiento, forma y asentamiento de nuestra población. Triunfamos sobre la muerte, poblamos nuestro territorio, fundamos polos de desarrollo. Ahora, para garantizar una vida plena a nuestros hijos y los hijos de éstos, debemos planear el crecimiento demográfico de tal manera que no actúe como diluyente de nuestro esfuerzo transformador.

De ahí que el objetivo central de la Iniciativa de Ley General de Población, definido en su artículo primero: ... regular -- los fenómenos que afectan al volumen de la población, su 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".

Esta es la razón de que el ordenamiento se proponga instituir los programas de planeación familiar, por medio de los servicios de educación, de salud pública y de seguridad social para que, en -- absoluto respeto a la libertad e intimidad de la pareja, y a la -- autonomía de la familia, se regule racionalmente y establezca el -- crecimiento de la población a fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país. De ahí que este -- proyecto inscriba de manera definitiva a la población dentro de -- los programas de desarrollo económico y social con el objetivo de -- que éstos se vinculen a las necesidades demográficas.

Este planteamiento expone claramente que el Ejecutivo no ve -- en la baja de la tasa del crecimiento demográfico la solución para el desarrollo. Es en el esfuerzo, la capacidad y la conciencia -- social de los mexicanos en donde se ubica la fórmula para el pro -- greso. Es dentro de la noción amplia de responsabilidad que se -- inscribe la racionalidad demográfica. Y la pareja mexicana formada por ciudadanos libres, la única capacidad para regular su pro --

pia fecundidad.

Por eso el instrumento por excelencia es la intensificación de la educación popular, el asesoramiento a las mujeres mexicanas que por miles demandan ya información para estar en posibilidad de tener solamente el número de hijos que deseen, de acuerdo con sus propios anhelos y circunstancias sociales.

Los intereses de la comunidad y los de la familia coinciden claramente en materia demográfica. Así como el mejoramiento del nivel de vida general requiere de acopio de recursos para conferirle a los recién llegados los medios para sumarse a la producción y al consumo y por tanto, el ritmo de crecimiento y la dimensión poblacional no deben hacer naufragar ese propósito; de la misma manera, la rapidez del crecimiento y la dimensión de la familia no deben ser tales que diluyan su capacidad para otorgar a todos sus miembros el máximo de posibilidades de preparación y expresión.

Los programas de planeación familiar están orientados a dicha finalidad. Persiguen el bienestar de ese núcleo social básico. Persiguen su auténtica autodeterminación. Persiguen capacitar, para que la pareja mexicana ejerza su libertad con responsabilidad hacia ella misma, hacia su descendencia y hacia su colectividad.

Instrumento para proteger la calidad de vida del mexicano.

La iniciativa de Ley General de Población es un instrumento para proteger la calidad de la vida, para enriquecer la existencia de todos los mexicanos. Ninguno está de más. Todos son valiosos recursos de energía y talento. Bajo esta perspectiva, revalorando al individuo se hace más patente la obligación de los padres de engendrar la vida, con mayor conciencia de su singular trascendencia y valor.

La Iniciativa contempla de manera integral al fenómeno demo--

gráfico. En siete capítulos, 123 artículos establecen la filosofía, los órganos y funciones necesarios para atender todos los aspectos de la materia. En su conjunto, el ordenamiento, de merecer la aprobación del Honorable Congreso de la Unión, perfeccionará tanto los aspectos administrativos, como un buen número de procedimientos, de acuerdo con nuevas necesidades y la experiencia práctica, después de veintiséis años de vigencia de la ley actual.

Destaca la importancia de las atribuciones que a la Administración confiere la iniciativa, destinadas a inducir una conveniente distribución geográfica de la población nacional. Es ésta una condición ineludible para el mejor aprovechamiento de nuestras potencialidades. Una política adecuada de migración interna es indispensable para evitar concentraciones difuncionales, poblar las zonas de escasa densidad, agrupar lo disperso para proveer capacidad humana a diversas regiones, multiplicar los polos de crecimiento de conformidad con los recursos naturales y los medios económicos.

La inmigración recibe en la iniciativa un tratamiento de mayor precisión. Se regula a partir de los intereses nacionales, estableciendo con toda claridad las calidades con las que los extranjeros pueden ingresar al país y los mecanismos para operar el movimiento. Dentro de este contexto, los extranjeros que deseen convivir y compartir nuestras experiencias, nuestros propósitos y nuestras instituciones, podrán ser admitidos siempre que sean capaces de contribuir al desarrollo y que aspiren a integrarse a nuestra comunidad en lo económico, social y cultural.

Las disposiciones en materia de inmigración, concuerdan con la Ley para proveer la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología

y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, que el Gobierno Federal promovió recientemente. Ejemplo de esta identidad es la disposición que permite la autorización a los no emigrantes inversionistas para internarse al país e invertir en un ramo determinado de la industria apegnándose a las leyes de la materia. Igualmente, conforme a estos principios, a los inmigrantes, investigadores - científicos y técnicos, se les otorga un trato preferente para obtener su entrada al país y condiciones que faciliten su estancia.

Con respecto a la calidad de no inmigrante, se define con toda precisión al visitante rentista, y se autoriza la redocumentación de los visitantes que presten servicios técnicos o científicos a la Federación o a empresas cuya actividad sea de interés nacional, sin necesidad de que abandonen el país.

Dentro de la misma calidad de no inmigrante, se establece la característica de consejo, para aquellas personas que presten funciones de asesoría a empresas, asistan a sesiones de consejos de administración o asambleas de sociedades.

Otras disposiciones perfeccionan las vigentes y le confieren a la actividad administrativa en materia un sentido más orgánico y acorde con los fines que persigue el país en su conjunto.

Realicemos una verdadera Revolución Demográfica.

CIUDADANOS DIPUTADOS: El señor Presidente de la República les envía por mi conducto un cálido y cordial saludo. La práctica del artículo 93 Constitucional, que produce la presencia en este recinto de Secretarios de Estado, demuestra que nuestro sistema permite una muy fructífera colaboración de Poderes. La ampliación verbal de las motivaciones de una iniciativa de ley y las respuestas a interrogantes de los legisladores -vale decir, de la nación misma- originan un diálogo que al esclarecer o acendrar conceptos, ensan

cha las posibilidades para la creación de mejores y más funcionales normas de derecho.

México precisa de un inmenso esfuerzo preservante para su --
perar carencias ancestrales y generar los recursos que satisfagan
necesidades siempre crecientes. Junto con la empresa de expan --
sión económica, debemos llevar a cabo una verdadera revolución --
demográfica aquella que nos lleve hacia un crecimiento poblacional
voluntario, autorregulado, orientado según nuestros designios ge--
nerales e individuales, de acuerdo con los valores de cada uno y--
la idiosincrasia de nuestro pueblo. Una revolución en la libertad,
una revolución que se realice a partir de la conciencia de cada --
pareja, una revolución que haga de nuestro cuerpo social un orga--
nismo equilibrado, sano y vigoroso, productivo y justo.

La iniciativa de Ley que hoy analizamos juntos, ofrece los me--
dios y plantea un esquema que sólo cobrará forma tangible en las--
actividades responsables de cada padre y de cada madre de familia--
de la nación mexicana, y con el apoyo solidario de todos los sec--
tores.

El Gobierno de la República cumplirá su parte, así lo ha mani--
festado el Presidente Luis Echeverría". (21)

Se hace notar que los comentarios al respecto, se incluyen en
el capítulo III correspondiente a las consideraciones.

2.10 Cuadro Comparativo de la Legislación Poblacional

Año	1886	1908
Nombre	Ley de Extranjería y Naturalización	Ley de Inmigración
Presidente en Turno	Gral. Porfirio Díaz	Gral. Porfirio Díaz
Fecha de Publicación en el Diario Oficial	28 de Mayo de 1886	22 de Diciembre de 1908
Número de Artículos	59	43
Artículos Transitorios	3	1
Capítulo I	De los Mexicanos	Disposiciones Generales
Capítulo II	De la Expatriación	De la entrada de pasajeros por puertos de mar
Capítulo III	De la Naturalización	De los Inmigrantes trabajadores y de las empresas de Inmigración
Capítulo IV	De los Derechos y Obligaciones de los Extranjeros	De la entrada de pasajeros por vías terrestres
Capítulo V	Disposiciones Transitorias	De la Jurisdicción Administrativa en materia de inmigración
Capítulo VI	- o -	De la Jurisdicción Penal en lo concerniente a esta Ley
Capítulo VII	- o -	- o -
Capítulo VIII	- o -	- o -
Capítulo IX	- o -	- o -
Capítulo X	- o -	- o -
Capítulo XI	- o -	- o -
Capítulo XII	- o -	- o -
Capítulo XIII	- o -	- o -
Capítulo XIV	- o -	- o -
Capítulo XV	- o -	- o -
Capítulo XVI	- o -	- o -

Año	1926	1930
Nombre	Ley de Migración de los E.U.M.	Ley de Migración de los E.U.M.
Presidente en Turno	Plutarco Elías Calles	Pascual Ortiz Rubio
Fecha de Publicación en el Diario Oficial	13 de Marzo de 1926	30 de Agosto de 1930
Número de Artículos	103	161
Artículos Transitorios	3	3
<hr/>		
Capítulo I	Disposiciones Generales	Disposiciones Generales
Capítulo II	Del Impuesto del Inmigrante	Del Servicio Migratorio
Capítulo III	De la Inmigración	Del Consejo Consultivo de Migración
Capítulo IV	De la Inmigración por puertos Marítimos	Calidad de las personas respecto a Migración
Capítulo V	De la entrada y salida de pasajeros por vías aéreas	Requisitos Generales de Migración
Capítulo VI	De la Inmigración por vías Terrestres	Requisitos Especiales para entrar al País
Capítulo VII	De la Inmigración de Colonos y Trabajadores en grupos mayores de diez	Requisitos particulares para los Inmigrantes
Capítulo VIII	De la Emigración	Requisitos Particulares para los Transeuntes
Capítulo IX	De las Penas	Requisitos Particulares para los Turistas
Capítulo X	De la Organización de los Servicios de Inmigración y Emigración	De la Inmigración en General
Capítulo XI	- o -	De los Requisitos Particulares para los Emigrantes
Capítulo XII	- o -	De la Emigración en General
Capítulo XIII	- o -	Del tránsito Marítimo
Capítulo XIV	- o -	Del tránsito Aéreo
Capítulo XV	- o -	Del tránsito Terrestre
Capítulo XVI	- o -	Del Registro de Extranjeros

Año	1934	1936
Nombre	Ley de Nacionalidad y - Naturalización	Ley General de Población
Presidente en Turno	Abelardo L. Rodríguez	Gral. Lázaro Cárdenas
Fecha de Publicación en el Diario Oficial	20 de Enero de 1934	29 de Agosto de 1936
Número de Artículos	56	207
Artículos Transitorios	5	3

Capítulo I	De los Mexicanos y Ex- tranjeros	Título I Organización los problemas Demográficos fundamentales--
Capítulo II	De la Naturalización-- ordinaria	II Demografía
Capítulo III	De la Naturalización-- privilegiada	Título III Migración
Capítulo IV	Derechos y Obligaciones de los Extranjeros	Título IV Turismo
Capítulo V	Disposiciones Penales-- Transitorias	Título V De la Identificación Personal
Capítulo VI	- o -	Título VI Disposiciones Generales
Capítulo VII	- o -	- o -
Capítulo VIII	- o -	- o -
Capítulo IX	- o -	- o -
Capítulo X	- o -	- o -
Capítulo XI	- o -	- o -
Capítulo XII	- o -	- o -
Capítulo XIII	- o -	- o -
Capítulo XIV	- o -	- o -
Capítulo XV	- o -	- o -
Capítulo XVI	- o -	- o -

Cuadro Comparativo de la Legislación Poblacional

Año	1947	1974
Nombre	Ley General de Población	Ley General de Población
Presidente en Turno	Lic. Miguel Alemán	Lic. Luis Echeverría
Fecha de Publicación en el Diario Oficial	27 de Diciembre de 1947	7 de Enero de 1974
Número de Artículos	112	123
Artículos Transitorios	6	4
Capítulo I	Organización Competencia	Objeto y Atribuciones
Capítulo II	Demografía	Migración
Capítulo III	Inmigración	Inmigración
Capítulo IV	Emigración	Emigración
Capítulo V	Sanciones	Repatriación
Capítulo VI	- o -	Registro de Población e Identificación Personal Sanciones
Capítulo VII	- o -	- o -
Capítulo VIII	- o -	- o -
Capítulo IX	- o -	- o -
Capítulo X	- o -	- o -
Capítulo XI	- o -	- o -
Capítulo XII	- o -	- o -
Capítulo XIII	- o -	- o -
Capítulo XIV	- o -	- o -
Capítulo XV	- o -	- o -
Capítulo XVI	- o -	- o -

CAPITULO III

PROYECCION SOCIAL DE LA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACION

3.1 Contenido Jurídico

a) Generalidades

Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en la ley general de población encontramos los caracteres que a ésta corresponde, es decir que es por su naturaleza misma, - abstracta, impersonal y permanente, o sea los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o - cumplimiento pero si pueden ser modificados por otra ley posterior mediante una iniciativa emanada de los poderes correspondientes -- en general; y del poder ejecutivo en particular, como en el caso-- que nos ocupa en que a guisa de ejemplo, la iniciativa es presentada a la cámara de diputados para obtener de su aprobación la formalidad legal necesaria en estos casos.

Tomando en cuenta que la generalidad de la ley debe estimarse como la esencia misma de la función legislativa, al grado de que, - como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio - de generalidad, la constitución artículo 13, ha consignado como un derecho del hombre el de que "nadie puede ser juzgado por leyes -- privativas o leyes que no sean generales". La suprema corte de -- justicia ha admitido estos principios al establecer jurisprudencia definida de que es carácter constante de las leyes, tener una apli cación general y abstracta.

Una ley que carece de ésto va en contra del principio y garan tía de igualdad mencionado. Respecto a otro enfoque de la Ley ---

General de Población, la función administrativa corresponde a la creación de situaciones jurídicas individuales. Ejemplo: Artículo 20. Ley General de Población vigente: El ejecutivo federal -- por conducto de la secretaría de Gobernación dictará y ejecutará las medidas necesarias para: ...

Semejante tesis ha sido sostenida por algunos autores alemanes entre quienes podemos citar a Laband, que en su tratado de Derecho Público (22), indica que "la noción de la ley no excluye de ninguna manera la posibilidad de la existencia de una ley que sienta una regla de derecho aplicable a un hecho único o destinada a regular jurídicamente una relación jurídica individual", y agrega más adelante (23).

"Esta libertad plena y completa (del órgano legislativo) es necesaria a la legislación en el sentido material de la palabra -- puesto que es cierto que las leyes sirven, por regla general, para crear un derecho nuevo" (24)

En esto encontramos el fundamento por medio del cual un representante o secretario del ramo puede comparecer citado por cualquiera de las Cámaras para que informen (según artículo 93 constitucional) cuando se discute una ley relativa a su Secretaría.

La cita de la opinión sobre la novedad como carácter de la ley, obedece a la circunstancia de que en nuestro país, también se ha sostenido que la ley debe intervenir, cuando para realizar un acto que crea una situación jurídica individual no existe una legislación general; caso que no se presenta en los preceptos relativos a la población por estar estos comprendidos en la Constitución en los artículos 30 y demás relativos.

El fondo de estas ideas se encuentra, tanto en la prohibición de leyes privativas consignadas en el artículo 13 constitucional, -- como en el sistema de organización de nuestros poderes públicos que

sólo obran en virtud de facultades expresas y limitadas, de tal manera que si se pretende dar forma de ley expedida por el Poder correspondiente, a los actos que hemos referido, y si ellos no entran en la competencia de ese poder, su actuación es jurídicamente estéril.

Respecto a la creación de un orden jurídico temporal, algunos autores han llegado a afirmar que el carácter de generalidad de las leyes se contraría cuando se expiden por un tiempo determinado, ya que esto implica una limitación de los casos a los cuales va a regir.

Algunos tratadistas se inclinan a afirmar que presentándose la ley como una regla general y justa, se explica cómo y quienes la hacen y pueden pensar en restringir su imperio a un tiempo determinado.

No considero fundada esta opinión, pues siendo el derecho un fenómeno social y la justicia un concepto de contenido variable con el desarrollo de la civilización, la ley, sin perder su generalidad tiene que ir variando con la evolución del derecho y el cambio de contenido del concepto de lo justo. Tal es el caso de la Ley General de Población de 1936 cuyo contenido en su artículo lo. disponía la procuración por parte del estado, del incremento de la población por medio de la repatriación, inmigración y nacimiento natural. --

Disposición que por el transcurso del tiempo, como se señaló en el capítulo anterior se vió abrogada por los preceptos posteriores en virtud de que su aplicación en otra época diferente se muestra inadaptable.

Si bien es cierto que en nuestra legislación encontramos leyes en las cuales concurren, sin contrariarse, los caracteres de generalidad y de periodicidad, como son las leyes de población estudiadas en capítulos anteriores, las cuales con un vigor limitado a una pe-

ricidad frecuente, revisten el carácter abstracto e impersonal-- propio del acto legislativo.

En el carácter imperativo de la ley encontramos su carácter de norma jurídica que la ley es una norma imperativa, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones. "El legislador puede tomar el pensamiento jurídico de donde saldrá la ley, sea el derecho consuetudinario, sea el derecho de un Estado extranjero, sea a la ciencia etc. Por el contrario la orden de obedecer la ley emana ne cesariamente del Estado, pues una manifestación del poder soberano, se hace patente. (25) .

Se citan por los autores algunos casos en que el carácter imperativo de las leyes puede dar lugar a dificultades. Entre ellos se encuentran las leyes que consagran los derechos del hombre, las de organización de los poderes públicos y las leyes llamadas supletorias.

Se pregunta respecto de las leyes sobre derechos del hombre y sobre organización de los poderes públicos a quien está dirigido -- el mandato de su cumplimiento, indicándose que si el Estado es obligado, como la ley también emana de él y supone una relación de superior a inferior, se rompería la unidad del propio Estado; que si -- son los funcionarios los obligados, no se ve por qué otros funcionarios (los legisladores) pueden imponerles su voluntad, ni por qué a los titulares de los órganos se les ha de considerar como una personalidad distinta del Estado, de quienes son representantes.

La solución en el caso no presenta, sin embargo, dificultades; pues si se admite la teoría de la soberanía, entra en ella, como -- uno de sus aspectos fundamentales, la posibilidad de que el Estado retenga su propia actividad autoritándose y se sujeta a las normas de derecho que él mismo formula. En el caso de que no se admita este razonamiento, la obligación de los gobernantes de respetar las

reglas del derecho objetivo como "conjunto de normas jurídicas --- que en sí forman la maquinaria jurídica" (26) se explica por la necesidad que aquéllos tienen de someterse a las normas de la convi--vencia social, explicación empleada por el derecho natural, al reco--nocer que los derechos del hombre son anteriores y superiores al --Estado.

Tratándose de las leyes de organización, obra además la cir--cunstancia de que en realidad su carácter imperativo proviene de--que es necesario crear los medios adecuados para dar cumplimiento--a las normas generales que al Estado se imponen por las razones --que se expusieron en el párrafo anterior.

Por lo que hace a las leyes supletorias que tratan de esclare--cer el verdadero sentido de las leyes pasadas parece que, por su--mismo carácter, forman la antítesis de las leyes imperativas; pero hay que tener en cuenta que lo que pasa es que la ley supletoria--está sujeta a una condición determinada para su aplicación. No es extraño ni contrario al carácter imperativo de la ley el que su aplicación se subordine al cumplimiento de una condición.

En cuanto a la sanción de la Ley. Además del carácter general ésta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimien--to es decir, la ley debe tener y tiene una sanción.

En efecto, si la ley no se cumple voluntariamente, es necesari--o que el Poder público intervenga e imponga su cumplimiento for--zado, de ahí que este renglón lo encontramos en el capítulo VII en los artículos 93 y siguientes hasta el artículo 123 de la Ley Gene--ral de Población.

La sanción de la ley es variable; puede consistir en una co--ncción material, como ocurre tratándose de la fuerza física que --anula la libertad: Artículo 102, se impondrá pena hasta de cinco-

años de prisión....al extranjero que.... Así como aplica la sanción pecuniaria que impone multas a los infractores como en el caso del artículo 100 de LGP que a la letra dice: "Se impondrá multa hasta de tres mil pesos....al extranjero". Comprende una coacción mixta en donde además de imponer multas se combina con penas de prisión.

Tratándose de normas cuyo cumplimiento corresponde a los órganos del Estado, el problema se complica por resultar inconcebible que el Estado se presione a sí mismo. Sin embargo en esos casos -- existen garantías para aplicación de la ley, que son de orden social de orden político y de orden jurídico. (27)

Las garantías de orden social están constituidas por todos los elementos de la vida social que obligan moralmente a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales: las costumbres, la moralidad, la opinión pública que a la postre son los encargados de juzgar personalmente la conducta del buen funcionario o del corrupto administrador.

Las garantías del orden político radican fundamentalmente en régimen mismo de la organización del Estado. Puede citarse como la más importante la que deriva del sistema de separación de poderes -- cuyo funcionamiento lo ha hecho denominar sistema de frenos y contrapesos, por las limitaciones que los excesos de un Poder encuentra en el funcionamiento de los otros. V.gr. La presencia de Secretarios de Estado en los recintos legislativos para la ampliación verbal -- de las iniciativas de leyes.

Por último entre las garantías de orden jurídico, se encuentran las diversas clases de control sobre los actos de los Poderes públicos; las responsabilidades civiles y penales de los titulares de -- los órganos, en caso de asumir conductas unilaterales para resolver conflictos inmediatos sin tomar en cuenta las formalidades legales --

entre el poder ejecutivo y el legislativo o viceversa incluyendo el poder judicial.

Respecto a la coercibilidad de la ley enfocada a la materia -- de planeación familiar, puede ser motivo de confusión al imagi -- nar que las actividades de los miembros familiares tendrán que -- estar regulados por una fuerza externa que los obligue a modifi -- car su libre albedrío ante la disyuntiva de Derechos y Obligacio -- ciones.

El Derecho queda establecido a manera de conjunto de facul -- tades que el particular tiene frente al Estado, manifestándose -- en el caso concreto de la planeación familiar, la facultad que -- que el sujeto tiene para solicitar y tener acceso a los progra -- mas de planeación familiar, quedando en libertad absoluta, para -- seguirlos total o parcialmente incluso hasta abstenerse de e -- llos.

La obligación se hace patente con la característica de la -- coercibilidad de la ley, cuando señala al órgano o institución en -- cargada de realizar los fines de la administración pública que -- en este caso sería hacer llegar un beneficio a la colectividad, -- a la cual de hecho sirve.

De tal forma, encontramos también en el aspecto demográfico -- la fundamentación legal contenida en el artículo 30. de la Ley -- vigente, en donde la ley ordena a la Secretaría de Gobernación -- Dictar y Ejecutar las medidas necesarias para realizar los pro -- gramas de planeación familiar y vigilar que estos se realicen -- con absoluto respeto a los derechos del hombre y a la dignidad -- de la familia.

b) Estructura

La ley en cuestión, reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instrucciones poblacionales que únicamente tenían adaptación en el pasado como lo muestra la Legislación de 1947 cuyos principios esenciales seguía la línea de procurar el incremento poblacional al igual que las disposiciones de 1936 en la época del Cardenismo. La nueva Ley de Población, logró nuevas dimensiones que conllevan mejores condiciones de vida para todos los sectores y muy especialmente para el núcleo familiar, en donde se asegura una paz social dentro de lo que cabe en la palabra, aunada a un ritmo de progreso económico en un marco de humanismo nacionalista.

La proyección social y la trascendencia histórica que reviste este ordenamiento, me induce a delinear en forma lacónica pero precisa la estructura principal de su contenido.

La ley se integra de 123 artículos, más cuatro transitorios, distribuidos en siete capítulos, a los que se agregó sendas disposiciones transitorias.

El capítulo I, trata del objeto y atribuciones del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, para dictar, promover y coordinar, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

El capítulo se compone de seis artículos, en donde encontramos dentro del mismo, el artículo tercero que nos hace referencia a los efectos para disminuir la mortalidad, y en los restantes, aparecen las disposiciones generales demográficas así como la creación del Consejo Nacional de Población.

DIAGRAMA DE ORGANOS Y DE EFICIENCIAS POBLACIONALES

Poder Ejecutivo	Secretaría de Gobernación	Consejo Nacional de Población	Secretarías y Departamen tos de Edo.
--------------------	------------------------------	----------------------------------	--

El capítulo II se reglamenta con los asuntos de orden migratorio, quedando a cargo de la propia secretaría, la cual tiene facultades para aplicar la ley y su reglamento y vigilar la entrada y sa lida de nacionales y extranjeros, así como la revisión documental a cargo de los mismos.

En el capítulo III se incluye el tema de la inmigración en --
forma especial, comprendiendo 44 artículos, de los cuales, encontramos una tercera parte alusiva a la inmigración restrictiva en donde se persigue la protección a las actividades económicas de los mexicanos en las esferas profesionales y artísticas. Otra tercera parte respecto a la inmigración abierta que comprende la protección para todos aquellos perseguidos políticos cualquiera que sea su nacionalidad. Incluye una motivación para todos aquellos extranjeros que con su ingreso traigan como consecuencia un beneficio cultural, social o económico al país. Y por último la inmigración suprimida en focada directamente a la internación colectiva, cuya operancia se -
justifica por su aplicación a la realidad actual.

Abierta

Inmigración Restrictiva

Suprimida

Por lo que se refiere al capítulo IV, se comprende el renglón de la emigración, con cinco artículos, en donde se trata la disposición de vigilar las causas que puedan motivarla, para evitar la fu ga de cerebros tan nociva como perjudicial, por el desplazamiento-- de profesionales al extranjero, una vez que el país distribuyó en-- ellos el gasto público de la educación superior. Asimismo, se dic-

tan medidas para proteger en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores a los emigrantes mexicanos.

En el capítulo V encontramos referencias a la repatriación en donde putativamente se toca la situación de los emigrantes nacionales que vuelven al país después de residir dos años en el extranjero dejando abierta con el contenido de estos preceptos, la oportunidad de incorporar a los nacionales que puedan ser útiles.

EL REGISTRO DE LA POBLACION E IDENTIFICACION PERSONAL, queda comprendido en el capítulo VI con ocho artículos, en los cuales se dispone la identificación personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero. En lo que respecta al artículo 91 ubicado dentro de este capítulo, encontramos todavía algunas imperfecciones relacionadas con el registro de la población y la cédula de identidad, sin embargo es de esperar se que la política seguida por el actual sexenio, no dejará trunco el objetivo marcado en el propósito de la administración, para evitar el aumento del número de sujetos con doble nacionalidad, que reporten un perjuicio notable a la vida económica del país con la fuga de divisas al salir y entrar en nuestro territorio, como mexicanos sin serlo.

En el capítulo VII referente a las sanciones que se registran en 31 artículos en donde se amplía la potestad reconocida a los jueces, para usar en los casos sometidos a su decisión, de margen discrecional, que sin olvido de la norma aplicable les permita resolver considerando las circunstancias particulares que sin agravio de la justicia merezcan ser tenidos en cuenta. Esta aplicación del arbitrio judicial tiene por objeto que la sanción responda a las circunstancias, tipificando al extranjero que entra al país legalmente pero que proporciona datos falsos y al extranjero ilegal, y --

por último al sujeto nacional o extranjero que proporciona facilidades para introducir extranjeros a otro país por conducto del territorio nacional.

	_____	Para el extranjero ilegal.	
Se amplia el arbitrio judicial.	_____	_____	Para el extranjero con permiso formado con datos falsos.
	_____	Para el extranjero que a sí mismo o por cuenta de otro introduce extranjeros.	

c) Consideraciones

La nueva Ley General de Población, constituye un acontecimiento de gran valor sociológico, fundada en las características de previsión en lo que respecta a las situaciones de las generaciones futuras y a los resultados altamente positivos que reflejará a corto mediano y largo plazo, el planteamiento de los problemas demográficos y consecuentemente el resto de su contenido en materias de migración y otros aspectos relevantes. Con justificada razón se ha calificado como una de las decisiones políticas de mayor relieve en la última década, tomando como base el hecho de que México representa-- a uno de los índices más altos de reproducción humana aun tomando -- como referencia la fecundidad vigorosa de los países de la América-- Latina, así como la actual realidad socioeconómica del país que reporta una mayor oferta de trabajo en contraposición a una menor oferta de fuentes de trabajo. Son importantes las orientaciones y prin-- cipios de orden económico y social, siendo este último el que mayor énfasis ha recibido en el transcurso de este estudio. La ley evi-- dencia una fundada preocupación por mejorar, en el buen sentido de la palabra, la marcada elevación del ritmo de crecimiento y prevé-- lo que puede venir por este asunto en el campo de la educación, la--

capacidad de ahorro, la población económicamente activa y el rejuvenecimiento de la población.

El clima de seguridad en la industrialización se ampliará considerablemente y se consolidará mediante el procedimiento para legitimar al rentista como científico, asesor o asambleísta, para proteger la actividad económica de los mexicanos e incrementar los capitales que sean necesarios con una regulación adicional.

Las innovaciones introducidas en la Ley, a tono con los nuevos planteamientos de planeación familiar, generadora de un mayor bienestar, abre un nuevo horizonte de la familia mexicana, para ejercer los controles con base en la dignidad y el libre albedrío de la paternidad y maternidad responsable, sin la influencia de posturas ideológicas, que no resuelven problemas inherentes a nuestra nación, sino que cumplen los lineamientos que sus propios intereses les dictan.

Este objetivo explica la especial importancia que la iniciativa otorga a la sociedad, abriendo la puerta a los grandes grupos, a un mejor desarrollo económico que repercute en una mejor alimentación, ampliación del empleo, acceso de todos los sectores de la comunidad nacional a la educación y por último a una alimentación digna de nuestro pueblo que repercute en mejores condiciones de vida para la población.

DIGNIDAD _____

LIBRE ALBEDRIO _____ PLANEACION FAMILIAR

HUMANISMO NACIONALISTA _____

CIENCIA Y TECNOLOGIA _____	DESARROLLO ECONOMICO _____	ALIMENTACION EMPLEO EDUCACION SALUD _____	MEJOR CON- DICION DE- VIDA _____
----------------------------	-------------------------------	--	--

CAPITULO III

PROYECCION SOCIAL DE LA LEY GENERAL DE POBLACION

"La sociedad y la cultura, por una parte y el individuo y la -- personalidad por la otra, no son entidades diferenciadas tajantemente aunque intentemos analizar sus relaciones entre sí como fenómenos distintos. Mejor dicho cada uno representa una faceta de la vida humana; cada uno se relaciona y depende del otro" (28)

La conducta humana puede estudiarse en relación con la organización y funcionamiento de la cultura y sociedad. El proceso que -- socializa a los individuos y las exigencias que la sociedad impone a sus miembros crean casi inevitablemente problemas psicológicos, -- al reprimir los deseos de los hombres y reforzar modos de conducta -- que van contra los impulsos e instintos, tanto congénitos como adquiridos.

La perspectiva de la LGP en el marco social, representa las -- exigencias extrajurídicas que impone a los grupos humanos para moderar sus fuerzas y canalizar sus instintos por los cauces aceptados.

En el artículo 10. del capítulo I encontramos: "Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es 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"

Al hacer referencia a los fenómenos que afectan a la población se encuentra la proyección característica de la Ley hacia el fenómeno social auxiliado de la norma jurídica que encarna una forma -- característica de control social, para tratar de que la sociedad -- sobreviva, partiendo de la utilización de técnicas óptimas para preparar y frenar al individuo en grupo, ofreciéndole compensaciones y

salidas a sus propios problemas, que en última instancia son de la sociedad a que pertenece.

Independientemente de los controles naturales que se dan en -- la sociedad el estado interviene para garantizar el equilibrio del orden, independiente de los autofrenos que los grupos, como los individuos se impongan. Para tal efecto, se hace patente que el fenómeno demográfico en nuestro país, representó un tópico que el mismo Estado había tratado con indiferencia en tiempos anteriores, habiéndolo dejado a su natural desenvolvimiento.

Sin embargo la actual LGP refleja las atribuciones que el Estado tiene para dictar medidas encaminadas a obtener el equilibrio -- de la sociedad, a través del órgano correspondiente. Para tal efecto se señala el artículo 2o. "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales". Dichas medidas, dependerá en gran parte su éxito si se toma encuenta el proceso psicológico y las características de la personalidad individual, tomando en cuenta que el hombre no responde mecánicamente a las presiones sociales, no obstante que los programas de planeación familiar mencionados en el art. 3o. fracc. II estén fundamentados en el principio de la libertad de análisis y de cisión.

Del análisis efectuado en los artículos anteriores, podemos inferir que la proyección social de la Ley se hace manifiesta al ha--cer referencia a la estructura social, económica y cultural así como demográfica dentro de una Organización.

3.2 El valor justicia

El valor ético social por excelencia es la justicia. Frente-

a él, falla todo intento de fundar una filosofía moral individualista y familiar. La justicia como virtud ética fundamental, es--impensable, en rigor, sin la noción de una comunidad de hombres. Ya su sentido originario lo muestra a las claras. La justicia es la tendencia opuesta al brutal egoísmo del particular. El egoísta exige todo para él, poco le importan los demás; la justicia, al --contrario, proclama: No todo para mí, sino lo mismo para mí y los--otros. Rasgo esencial en ella es, por lo tanto, la idea de igualdad: Igual derecho e igual deber con los otros, tanto frente al --particular y al estado como frente a la justicia no se refiere a la estructura natural (psico-física) de los hombres. Desde este punto de vista la igualdad parece ser una falacia. Los hombres siempre se diferenciarán en cualidades naturales y aptitudes psíquicas. La igualdad a que alude la justicia es radicalmente diversa: es la estricta equiparación de los individuos ante la ley moral. Esto--quiere decir que todos debemos considerarnos igualmente responsa--bles frente a su destino. La dimensión justa del acto bueno, pues aparece en tanto se proyecta la acción a la exigencia universal con la clara conciencia de que todos por igual debemos obedecerla; cuando en otras palabras, la realización de la voluntad social pura se lleva a cabo pensando que cada uno de los miembros de la comunidad merece tal actitud. Es justo el individuo que al actuar, lo hace--teniendo en cuenta que su proceder es digno de sus semejantes. --Aun respecto del incurablemente malo (si es que existe) la justicia que le debemos significa: que no se le puede hacer, de ningún modo responsable de su maldad como particular; que también todo el que--se cree mejor se da cuenta de su complicidad (responsabilidad) en--toda la maldad existente en la comunidad a que él pertenece. La --justicia es la idea de la solidaridad llevada al campo de la vida--

moral. Justicia quiere decir conciencia de la dignidad de persona extraña, conciencia de que lo que se hace obedece al valor propio de los semejantes.

Entendida así la justicia, fácil es comprender que cada uno de los miembros de la comunidad puede realizarla, poco importa su función social asignada. Son justos en igual medida: el "trabajador manual", el "hombre de Estado", "el estudiante", "el artista", como ejemplo, cuando realicen su faena cotidiana en la inteligencia de que los otros miembros de la comunidad y la comunidad misma son merecedores de semejante esfuerzo. También se comprende, desde este punto de vista la íntima relación de la justicia con los otros valores éticos. Tan sólo es justo quien pone su veracidad, su fuerza moral y su pureza al servicio de sus semejantes. La justicia significa simultáneamente verdad, energía y templanza en pro de la comunidad. Podría decirse que la justicia es, por tal motivo, la virtud de la comunidad: la que fija los derechos y deberes de los individuos según su función social, sin excepción y sin preferencias de partido; función social que debe ser asignada según la capacidad de cada uno, nunca a causa de prerrogativas de estado social o clase. Pero con esto no se pretende que los mejores dotados disfruten de mayores ventajas personales. La división del trabajo en la comunidad (política, pedagogía, profesiones manuales, arte etc), fundada en las aptitudes (vocación) de sus miembros, se justifica por la circunstancia de que de este modo prospera la comunidad, y con ella, cada uno de los individuos que la constituyen.

Bajo esta condición, todos, con igual derecho, pueden realizar armoniosamente ante los más variados fines, la veracidad, la valentía y la templanza hacia los demás. Más estos valores fundamentales, que recíprocamente se implican (unidad de las virtudes) por un

sentido social innegable, tienen en su base a la justicia. En la justicia se anclan las llamadas virtudes cívicas (sus valores éticos, la exigencia de una regulación de derechos y deberes en una comunidad de hombres libres sobre el principio de igualdad. "La paz es el fruto de la justicia.

Hans Kelsen nos dice respecto a la "justicia": "Existe una dualidad en este concepto, la justicia irracional que no puede ser objeto de estudio por la ciencia jurídica por representar un ideal" y la justicia objetiva tratada en el conflicto de intereses, por un orden jurídico o Derecho Positivo el cual se hallará en condiciones de asegurar a los sometidos una paz social. En este último aspecto se refiere fundamentalmente a las consecuencias que ésta puede originar creyendo irremediablemente en el campo ético. Sin embargo respecto a la primera no me inclino a considerarla por simple razón de que se acerca más al campo idealista que aunque su intención pueda ser muy aceptable, su grado de operancia es muy remoto.

De tal forma podemos aclarar, que la aplicación en el campo empírico que tiene la Ley General de Población, para perseguir una justicia real y no aparente se puede considerar dentro del marco jurídico, al conciliar los intereses del estado que en este caso sería la que yo llamo "calidad social", con los intereses de los cincuenta millones de mexicanos. Sin embargo con esto encontramos en el derecho, cuando una norma es aplicada justa o injustamente sino que va más allá de lo concreto para perseguir una justicia ideal, hasta poder conseguirla, perseguirla, alcanzarla y convertirla automáticamente en un valor realizable, que no solo tenga una operancia relativa en el campo moral y social sino que su misión también se enmarca en el orden jurídico capaz de mantener condicio

nes más optimas de vida dentro de una paz social.

JUSTICIA RACIONAL: Opera entre conflictos de intereses. Entre particulares.

Opera en un orden jurídico Asegura a los sometidos a una paz social sobre base relativamente permanente.

O Derecho Positivo.

JUSTICIA IRRACIONAL: No es accesible al conocimiento científico

No se concibe la justicia como un ideal

JUSTICIA RACIONAL:

Mantener el equilibrio entre el interés del estado (calidad Social) y los gobernados. Mantener los intereses de la población.

LGP

JUSTICIA IRRACIONAL:

Anteponer la fuerza moral y su pureza al servicio de sus semejantes. Buscar la igualdad y la solidaridad moral.

(29)

3.3 Condición de la Población.

No obstante las amplias y profundas medidas legislativas en el campo económico-social, para mejorar las condiciones de los campesinos y obreros, en cumplimiento de los programas políticos del movimiento revolucionario, que dejó sentadas las bases de nuestra estructura nacional, debe aceptarse que en la actualidad, México refleja una situación todavía crítica, en función del grado de avance que reporta el perfeccionamiento de los recursos técnicos y la consecuente explotación de los recursos naturales cuando los relacionamos con el aumento, cada día mayor, de criaturas humanas. Se hace necesario hacer notar el fenómeno de la gran desigualdad en el ingreso del campesino, obrero y profesional, lo cual no puede atribuirse a factores internos sino que obedece a circunstancias que -- se señalan en el capítulo V, permanecen activas por la situación de otras sociedades.

A partir de la revolución de 1910 en donde encontramos los cam

bios en el gobierno de nuestra nación se ha notado un desarrollo-- económico en muy diversos campos de la producción industrial como-- consecuencia del avance en la explotación agrícola así como en la-- disminución de exportaciones de materia prima por el incremento de la integración de la industria nacional, que ha dejado un margen -- más amplio a la contratación de mano de obra nacional.

Sin embargo, el progreso en nuestro país no ha rebasado aún -- los límites de los sectores económicamente poderosos, y todavía se encuentra muy lejos, para poder separar la brecha tan grande y pro-- funda que los separa. Es evidente que mientras se sigan observando contrastes tan marcados entre los que tienen todo y aquellos que -- carecen de los alimentos más elementales, estaremos viviendo una con-- dición precaria para las grandes mayorías.

La separación profunda y permanente de los sectores de una po-- blación, obedece como se señala posteriormente, al de igual ingreso-- percibido por los estratos aludidos. La desigual distribución es-- un defecto que en el campo se puede observar con vidrio de aumento, según la observación cotidiana, sin embargo con el estímulo a la -- cultura de masas provocado por la propagación de los diferentes me-- dios de comunicación masiva, la toma de conciencia, permite que no-- solo el investigador pueda ver la situación tan desigual que se per-- cibe en la vida del campesino dentro de sus infracomunidades sino-- que el propio obrero y campesino puede llegar a revelar y proyectar la película de su mediocre existencia y salir de la exhibición, pa-- ra ponerse en manos del primer anarquista que se encuentre, motiva-- do además por la sensibilización natural de la toma de conciencia y por la descompensación y el desequilibrio psicofisiológico causado-- por la insatisfacción de sus necesidades primarias que constituyen-- el hambre y que según datos conocidos afecta a un 50% de la pobla-- ción.

No esimo que corresponda a este trabajo el emprender un estudio económico de las medidas tendientes a aliviar los males de desigual distribución del ingreso nacional, sino que simplemente enfocaré el lado de desigualdad (a actividad igual corresponde salario igual) en donde se manifiesta una determinada fuga de energías y tensiones que dentro de mi país presenta la problemática latente contemporánea ante la explosión demográfica.

3.4 Consideraciones económicas y sociales.

El hombre destinatario último del desenvolvimiento económico y social, a pesar de sus éxitos y fracasos representa el común denominador de todas las acciones que su racional enfoque le confiere, dentro de su vida comunitaria para hacer perdurar su existencia a través de centenas de siglos.

El ser humano difiere de cualquier animal, no solo en lo que a inteligencia se refiere sino por otras características, que lo convierten en un ser destructivo, si refleja una agresividad incommensurable, o constructivo si lo mueven conductas encaminadas a la realización del valor justicia es decir, al "ser" y no "el no ser".

Dentro de la "protección social" tan exclusiva en el hombre se encuentra la clave de más importancia en la solución al problema del progreso, la cultura y el desarrollo intelectual, dando un valor especial a aquel concepto, propio de los sociólogos: "Ningún animal sobre la tierra tiene tan imperiosa necesidad de sus compañeros de especie como el hombre mismo".

Dentro de las modalidades del hombre en grupo encontramos que el significado de pueblo, nación y estado son estimadas indiscutiblemente lo cual se presta a confusiones que pretendo aclarar antes de seguir con las estimaciones.

Las palabras pueblo y nación hacen referencia a la estructura

y la palabra -sociedad- y -estado- hacen alusión a su funcionamiento. Es decir que respecto a las primeras palabras encontramos una estimación estática, sin movimiento y en las segundas, pensemos in mediatamente en la acción o conjunto de actividades desarrolladas por los elementos que integran ese conglomerado.

Pueblo y Sociedad se emplean cuando se atiende a la multiplicidad de elementos que contiene el grupo, o a la multiplicidad de fenómenos que su vida presenta. Nación y Estado convienen cuando se quiere designar la UNIDAD que hay en esos elementos o que preside a esos fenómenos. Una NACION es un pueblo ordenado o uniformado. UN ESTADO es una sociedad disciplinada o unificada por un gobierno y por sus leyes. En tanto la vida es espontánea en la sociedad, la vida está plena de obligaciones en el ESTADO. EL PUEBLO puede ser una multitud dispersa; LA NACION es una masa coherente. En los estados o etapas inferiores de la Historia, en la humanidad primitiva, hubo pueblos y sociedades, pero aún no aparecían ni "naciones" ni "estados" (30).

A un conglomerado humano se le puede considerar:

	Desde el punto de vista de su estructura	Desde el punto de vista de su funcionamiento
Por su multiplicidad	PUEBLO	SOCIEDAD
Por su unidad	NACION	ESTADO

De lo anterior se desprende que la Ley General de Población es enfocada por el legislador, en primer orden, hacia un grupo compuesto por una gran variedad de elementos humanos con características diferenciales englobadas en un todo y que al presentarse las características dinámicas de los fenómenos sociales a que hago referencia, el enfoque de este ordenamiento se emplea hacia una agrupación llamada sociedad, que al verse influida por las obligaciones y los derechos dirigidos por el Estado encuentre su desarrollo den

tro del marco disciplinario y organizado, para alcanzar precisamente las metas y los objetivos formados por las dos partes que salen a colación: GOBERNANTES Y GOBERNADOS.

Partiendo de la base de una interpretación sociológica de la vida moderna en nuestro país se hace imperativo reflexionar sobre los principales conceptos vertidos en nuestra Ley General de Población para establecer una cantidad relativa de apreciaciones, que nos permitan conocer su aplicación dentro de una sociedad llamada estado, en donde se registran el mundo de las obligaciones y derechos.

Estimar a la población como un elemento integral de desarrollo no representa una consideración privativa de los gobernantes ni - mucho menos una actividad estimativa de los sectores privados sino una realidad que motiva a los primeros a iniciar una serie de maquinaciones jurídicas económicas y sociales que les permitan adelantarse a la carrera en donde la inminente manifestación de los grupos humanos lleva la delantera.

De tal suerte que el aumento desorbitante del número de criaturas humanas representa un fenómeno social desconcertante que -- que motiva diversos comentarios y refutaciones de teorías tanto en esfera económica como social. La influencia decisiva de la predicción de Malthus sobre los principios de la explosión demográfica en las sociedades o pueblos nos orilla a revisar sus fundamentos y las causas que contribuyeron a darle la importancia preponderante en la discusión de las cuestiones sociales, pero si sometemos a la observación esta teoría pienso que se hayarán tan insostenible en su época como el hecho de apoyar actualmente la aplicación de la píldora anticonceptiva como un instrumento de control familiar a manera de medida acertada para evitar el crecimiento

to poblacional, en lugar de planificar métodos y sistemas óptimos de producción capaces de satisfacer la demanda alimenticia de grandes núcleos de población. En aquella época no existía motivo alguno para suponer la menor tendencia en la población a un aumento -- más rápido en relación con los recursos naturales para la subsistencia. Los hechos citados eran susceptibles de comprobación cuando evocaban la desigualdad en la distribución de la riqueza entre las clases sociales desposeídas y las que controlaban el capital-- y los medios de producción en el año de 1789 en que Malthus publicó su Ensayo Sobre Principios de Población.

Por tal motivo no era posible deducir verazmente que el fenómeno de crecimiento de las subalimentaciones podía ser rebasado por -- aquel referente al aumento en la capacidad reproductiva.

Malthus acertó en algunas cuestiones que actualmente son aceptadas al profetizar ciertos acontecimientos futuros:

a) Sobre la estructura de la sociedad, la cual se compondría de una clase de propietarios y de una clase de trabajadores, pudiendo modificarse lo suficiente y la situación de cada una de ellas y sus -- proporciones respectivas, para mejorar la armonía y coordinación-- del conjunto.

b) Sobre Inglaterra; país que podría contener en el futuro dos o-- tres veces más habitantes que en su tiempo, y sin embargo, cada -- persona estaría mejor alimentada y vestida.

c) Sobre las guerras; "los príncipes no tendrían ambiciones guerreras si "las privaciones de las clases bajas del pueblo" no los empujara a alistarse bajo sus banderas. Los buscadores de reclutas piden siempre que haya malas cosechas y falta de empleo, o lo que es lo mismo exceso de población. La guerra sería imposible allí donde cada familia poseyera con abundancia las cosas necesarias para--

la vida, y una parte decorosa de sus comodidades, no existiendo el anhelo de un cambio en la situación o esa indiferencia desalentadora que impulsa al pueblo a decir: "Dejémosle venir; nunca estaremos peor que ahora. Todos los corazones y todas las manos se unirían para rechazar al invasor, cuando los cambios represente posibilidades de perderlas. Y en el país donde lo que más se exige es la paciencia en el dolor y las privaciones y los extravagantes sacrificios patrióticos, es que predomina la miseria y la inseguridad en el pueblo". (31)

d) Sobre la necesidad de que las Ciencias Sociales se desarrollen al mismo ritmo de las ciencias físicas y naturales.

Malthus decía: "Sería una perspectiva en verdad triste que mientras el horizonte de las ciencias físicas se ensancha cada día, hasta el punto de casi no poder fijarle límites, la ciencia de la filosofía moral y política tenga que reducirse a límites tan estrechos o por lo menos ser tan débil su influencia, que sea incapaz de contrarrestar los obstáculos que se derivan para la felicidad humana de una sola causa y aun cuando podamos esperar que la virtud y la felicidad de la humanidad avancen al mismo paso que los brillantes descubrimientos de orden material, no obstante si nos engañamos, podemos esperar confiadamente que su progreso influirá en grado considerable sobre aquéllas y que participarán de sus éxitos". (32)

A pesar de su casi general reconocimiento en su época, Malthus fue duramente atacado por infinidad de tratadistas a los cuales siempre atendió con absoluta disposición para atender sus puntos de vista. "Estamos habituados, dijo a escuchar constantemente diatribas contra la teoría y los técnicos, por parte de hombres que se enorgullecen de ser eminentemente prácticos. Hay que reconocer que las malas teorías son perniciosas, y sus autores miembros inútiles y a

menudo perjudiciales para la sociedad; pero esos defensores del practisimo no parecen darse cuenta de que ellos mismos caen muy a menudo dentro de esta descripción y que una buena parte de ellos pueden clasificarse entre los teóricos más deñinos de su época". (33)

Las críticas continuaron después de su muerte y ciento treinta y tres años después, en 1903 los primeros fundadores del socialismo en México, lo hacían blanco de sus discursos injuriosos en algunas obras de Economía, una de las cuales se distinguió por su severidad criticando a Malthus en los siguientes términos: "No merece la pena de insistir sobre el engaño envuelto en el supuesto orden de incrementos en progresiones geométricas y aritméticas; un juego sobre progresiones que difícilmente tiene la categoría de acertijo familiar de la liebre y la tortuga, en que se hace perseguir aquella durante toda una eternidad sin alcanzarla nunca. Porque esta suposición no es necesaria a la doctrina de Malthus, o al menos, es refutada formalmente por algunos de los que la aceptan por completo". - (34) En este mismo tratado Henry George refuta en estos términos: "Que en un estado cualquiera de civilización, mayor número de personas pueden estar mejor provistos colectivamente, que una menor" - Sostenía que la injusticia de la sociedad, no la mezquinidad de la naturaleza, es la causa de la escasez y la miseria que la teoría corriente achaca al exceso de población llaman a la existencia, no requieren más alimento que las antiguas, mientras las manos que traen con ellas en el orden natural de las cosas, producen más. - Afirmaba que en realidad "una igualdad de las otras circunstancias, cuanto mayor sea la población, mayores serán las comodidades que una equitativa distribución de la riqueza proporcionará a cada individuo en particular y además dentro de un estado de igualdad, el aumento natural de población tenderá siempre a que cada uno sea más

rico y no más pobre".

Y terminaba diciendo que "la necesidad aparece donde el poder productivo es mayor y la producción de riqueza está más desarrollada". Evidentemente la teoría de Malthus que atribuye la escasez-- al menor poder productivo, no lo explica. La teoría está en completo desacuerdo con la realidad. Es en efecto, una inculpación -- gratuita hecha a las leyes de la naturaleza sobre resultados que -- hasta con este solo examen, podemos deducir que nacen realmente -- de un desconcierto entre los hombres.

Indudablemente que en ambas posiciones se encuentra aciertos indiscutiblemente en cuanto se refiera a las situaciones previstas en la época, con los fundamentos que utilizaron cada uno de estos pensadores. Sin embargo, considero que los razonamientos sostenidos con apartaciones históricas y científicas, consideraban situaciones generales en diversos países del mundo en donde los índices de crecimiento reflejaron resultados en función de las circunstancias de cada estado. Sin embargo no podemos sostener que por una simple analogía, la situación presentada en un determinado lugar-- tenga necesariamente que presentarse en nuestro país con una tradición y cultura diferente para hacer frente a los problemas que traigan aparejada una consecuencia económica. No cabe la menor duda -- de que los datos históricos reflejan realidades vividas por civilizaciones antiguas mediatas o lejanas en donde encontramos variaciones de aumento y disminución de elementos humanos en los pueblos. Esto no quiere decir, que por el simple hecho de registrar en dodocumentos históricos, realidades pasadas, puedan realizarse los mismos hechos en el futuro del mundo. Con esto quiero decir, que si la población tuvo fluctuaciones y no manifestó un crecimiento progresivo en ninguna época, no estemos ya frente a este fenómeno tan

insólito de que cada veinte años se duplique la población, contando con recursos que al principio del siglo ni siquiera se habían imaginado. Al abatir los índices de morbilidad y mortandad, con el avance a pasos agigantados registrados en la última década, se presentan variables desconocidas que producen el desconcierto y demuestran lo incierto de algunas teorías que nunca estimaron el avance de la ciencia y tecnología, para dar mayor seguridad en los nacimientos y aumentar el promedio de vida de los habitantes. Fenómeno que por ser contemporáneo requiere de soluciones también contemporáneas adaptadas a los problemas que se vayan presentando, sin recurrir a medios o instrumentos, que en otras épocas eran operantes, aún con eficacia y que en la actualidad reflejan un evidente valor discontinuado.

Las situaciones concretas contenidas en la Ley General de Población vigente se fundan en situaciones completamente diferentes a las cuales se enfocaron los hombres que crearon las legislaciones pasadas encontrándose economistas, abogados, sociólogos etc. que al realizar sus trabajos, recopilaron realidades muy diferenciadas ya de nuestra candente situación actual, por ejemplo en 1936 se hizo necesario involucrar una disposición relativa a la producción de inmigraciones colectivas de extranjeros, sin importar su nacionalidad. De esta disposición se presentó un fenómeno transcendental en que encontraron miles de individuos de nacionalidad china, sin estimar el grado de beneficio o desventaja que esta acción pudiera producir al país. Sin embargo en contraposición a lo anterior encontramos en los preceptos actuales en esta misma materia, el hecho de permitir la inmigración de sujetos extranjeros, únicamente cuando ésta obedezca a fines sociales, científicos y culturales sin llegar a un autoritarismo radical. Considero acertada la clasificación en la --

calidad inmigratoria contenida en el texto al referirse a: La restrictiva, Abierta y Suprimida. Restrictiva cuando se trata de proteger la actividad económica, profesional y artística de los nacionales y Abierta cuando se trata de extranjeros que aporten un beneficio social y cultural.

De esta manera advertimos que las teorías antes mencionadas-- nos muestran que una gran parte de su contenido es objeto de dis--probación, por el simple transcurso del tiempo y encontramos que-- la tendencia Malthusiana de advertir al mundo que llegará un día - en que no habrá un cubierto más, para un ser humano más, se viene - por tierra al considerar el aumento en la capacidad productiva del hombre para procurarse el alimento en proporción al aumento normal de su población, y digo normal porque en contraposición a la teoría Socialista, pienso desde un punto de vista hipotético, que tan per--nicioso es el hecho de que el estado no intervenga para implantar-- "frenos" de reproducción excesiva con inclinaciones de explosión-- desorbitante, como el hecho de pretender dictar medidas radica -- les para detener una fecundidad natural por el simple temor de que Malthus nos habla, "de la posible ausencia de un cubierto para otro más", si consideramos la existencia de algunos miserables, que en-- su vida los han visto y menos usado.

Dentro de este análisis enfoco "el ideal" pretendido por la - legislación vigente en materia demográfica, por el respeto irres - tricto a la autonomía familiar y por la preocupación de procurar -- con base en predicciones científicas una mejor sociedad para el - futuro en todos los renglones.

CAPITULO IV

EXPLOSION DEMOGRAFICA

4.1 Crecimiento demográfico en México

El crecimiento demográfico en México ha sido espectacular en las últimas décadas del presente siglo a consecuencia, como en otros países subdesarrollados, del abatimiento de las tasas de mortalidad y de la persistencia de las altas tasas de natalidad. De esta forma y como ya ha sido señalado a grosso modo en capítulos anteriores se hace patente que las defunciones descendieron de 1930 a 1960 de 26.5 por mil habitantes, a 11.5. Y en lo que está particularmente a la mortalidad de menores de un año, de una cifra de 224.7 defunciones por mil nacidos vivos en 1922, se llegó en 1960 a una cifra de 74.2.

De este modo, se ha logrado una notable ampliación de la esperanza de vida y también por cada grupo de edad. La esperanza de vida al nacimiento que en 1930 era de 32.44 años para hombres y de 34.07 para mujeres, pasó a ser en 1960 de 57.63 y 60.29 años respectivamente. Es decir que apenas en 30 años se produjo un aumento de más de 25 años en la esperanza de vida. (35)

Considerando el crecimiento de la población en su conjunto -- en un lapso mayor, podemos advertir que si en el pasado próximo hubieron de transcurrir cerca de cien años para que la población se duplicara, ello ocurrió por primera vez en este siglo en un período de 50 años al pasar la población de 13.6 millones de habitantes en 1900, a 25.8 en 1950, arribándose entre esta última fecha y --- 1970 o sea apenas en 20 años, a una cifra próxima a los cincuenta millones de habitantes.

En el cuadro número 3 que a continuación se incluye se hace -- alusión a la tasa ascendente de la población.

CUADRO NO. 3

MEXICO: CRECIMIENTO DE LA POBLACION 1803-1975

AÑOS	POBLACION	TASA DE CRECIMIENTO
1803	5 764 731	
1810	6 122 354	0.9
1820	6 204 000	0.2
1830	7 996 000	2.6
1842	7 016 300	-1.0
1852	7 661 919	0.9
1862	8 396 524	1.0
1872	8 655 553	0.4
1882	10 001 884	1.5
1892	11 872 137	1.8
1900	13 607 259	1.8
1911	15 160 369	1.1
1921	14 334 780	-0.5
1930	16 552 722	1.7
1940	19 653 552	1.8
1950	25 791 017	2.8
1960	36 003 000	3.1
1965	42 818 600	3.6
1970	51 086 200 (1)	3.6
1975	60 891 700	3.6

1) De acuerdo con cifras preliminares del IX Censo General de Población, el número de habitantes con que cuenta México para 1970 es de 48 313 438.

FUENTE: 1803-1950 Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1960-1962, México, 1965.

La cifra de 1960 y años posteriores fue tomada de las elaboraciones y proyectos del Colegio de México.

El comportamiento que ha registrado en el pasado inmediato la natalidad y la mortalidad, ha originado un proceso casi estable y una configuración de la estructura por edades de la población mexicana de tipo piramidal, que se caracteriza por una elevada proporción de población en edades de 0 a 14 años.

El rejuvenecimiento de la población tiene efectos en el desarrollo económico, pues por una parte significa, de menos en principio una mayor presión sobre las facilidades existentes: escuelas maestras, clínicas, guarderías, viviendas, servicios médicos-asistenciales, etcétera. Y por el otro, un aumento más que proporcional de la "población dependiente" con respecto al incremento de la población trabajadora. Sin defecto por otra parte, de que esta última crezca como viene ocurriendo, con mayor rapidez que la aplicación de las oportunidades de ocupación y que por ende presuponga un mayor esfuerzo para elevar el nivel de inversión productiva.

Examinando este fenómeno en el período 1930-1960 y con base en estimaciones hasta 1970 y 1975, podemos advertir que los grupos de edades de 0 a 14 años, que en el año primero citado ascendían al 39.2% de la población total, pasaron a representar el 45.5% en el segundo, calculándose en 46.8% y 46.6% para el tercero y cuarto respectivamente. Según puede desprenderse de la observación del cuadro número 4, las tasas de crecimiento de los distintos grupos de edad en la última década, a excepción del grupo de entre 15 y 19 años que ya se clasifica en la edad productiva, pero que también tiene una tasa de crecimiento alta, las tasas más elevadas corresponden a los grupos clasificados como improductivos, o sea a los niños y los ancianos de más de 65 años, cuyo crecimiento anual entre 1960 y 1970 es en conjunto del orden del 3.9%.

CUADRO NO. 4

MEXICO: POBLACION TOTAL POR GRUPOS DE EDADES.

(1930-1975)

Grupos de edades (años)	1930	1940	1950	1960	1965	1970	1975	tasa de crecimiento 1960-7
Total								1960-7
De 0 a 4	2 511	2 865	3 970	6 719	8 047	9 567	11182	36
De 5 a 14	3 979	5 231	6 784	9 662	11 822	14 325	17193	41
De 15 a 19	1 685	1 996	2 632	3 534	4 285	5 267	6440	41
De 20 a 65	7 886	8 970	11 491	14 853	17 211	20 183	23991	32
De 65 y más	492	591	913	1 235	1 444	1 745	2085	36
De 15 a 64	9 571	10 966	14 124	18 388	21 494	25 450	30431	34
De 0 a 14 y								
De 65 y más	6 982	8 687	11 667	17 616	21 312	25 636	30461	39

FUENTE: Dirección General de Estadística, SIC; Censos de Población y Colegio de México (tomado de problemas de mano de obra -- México 1971. Pagina 17)--

Cabe tener en cuenta, sin embargo, que estas clasificaciones constituyen un a priori que debe ser enfrentado con la realidad. Es verdad que la cantidad de mano de obra disponible para la actividad económica depende de la estructura de la población que está ligada a factores demográficos, pero asimismo está influida por factores de carácter económico y social. Las tasas de fecundidad y mortalidad, respectivamente, determinan de modo principal la magnitud de la población y su composición por sexo y edad, de cuya estructura se deriva el número aproximado de personas que pueden participar en la actividad económica; la distribución de la población por zonas urbanas y rurales y porcentaje de las mujeres incorporadas a la actividad productiva, etcétera; contribuyen entre otras características demográficas a determinar la proporción de la población económicamente activa.

Empero todos estos elementos deben ser examinados y relacionados con respecto a los factores económicos y sociales; por ejemplo y sin olvidar que la misma tasa de crecimiento demográfico es una variable del desarrollo económico, el grado de desenvolvimiento y organización de la producción, el nivel del ingreso y el valor relativo de las actividades económicas y no económicas, las costumbres en la formación de la familia y la actividad ante la participación de la mujer en la actitud productiva, la oportunidad educacional y la extensión de los sistemas de seguridad social, etcétera, son factores que ejercen una acción importante en la configuración final de la población trabajadora.

Procede mencionar a título ilustrativo que para el año de 1960 la tasa bruta de actividad en México --porcentaje de la población activa con respecto a toda la población, sin distinción de edades--, fue de 32.5% para ambos sexos, correspondiendo 53.4% a los varones y 11.6% a las mujeres. Sin embargo, considerando la población total en edad de trabajar, esto es, de 15 a 64 años tenemos que solamente estaba incorporada a la actividad el 55.2% de ella: el 92.8% de la suma de los varones de esas edades y únicamente el 19.1% de la suma de las mujeres en igual caso, o sea que la cifra real resultaba muy por debajo de la potencialidad en virtud de la escasa participación de la mujer en la economía. Pero en contraposición a este hecho, formaban parte de la población económicamente activa el 59.5% de los ancianos teóricamente fuera de la edad de trabajar; el 91.7% de la suma de los varones de 65 y más años y el 29.5% del total de las mujeres de estas edades.

Así como, por otro lado, el 32.2% de los niños y el 4.8% de las niñas de 12 a 14 años de edad, respectivamente.

Como es sabido, el elevado crecimiento demográfico de los paí

es subdesarrollados es considerado por numerosos autores como -- altamente disfuncional para superar las condiciones del atraso -- económico y, lo que es más, para algunos constituye un factor que prácticamente determina la persistencia del bajo desarrollo de las fuerzas productivas y de la miseria que afecta a los grupos mayoritarios de la población.

En la perspectiva contemporánea, el problema se plantea en -- términos de "superpoblación" y de "explosión demográfica", definiéndose esta última como "un crecimiento acelerado de la población debido a la permanencia de altas tasas de natalidad frente al descenso rápido y espectacular de mortalidad general e infantil.

Y la "superpoblación" como un término relativo que indica una relación que se pone de manifiesto particularmente: "como el desequilibrio entre dos factores productivos: una abundante mano de obra, frente a una escasa dotación de recursos productivos complementarios que pueden agruparse bajo la denominación de capital, de forma que la producción y el ingreso que generan no bastan para cubrir las necesidades deseables de consumo, inversión y ocupación-- y porque el crecimiento de estas variables impiden nivelar el desequilibrio en un período inmediato, teniendo en cuenta la técnica y los sistemas de producción imperantes en una determinada sociedad" (36).

Aunque no es nuestro propósito profundizar en el tema, cabe-- dejar señalado que los enfoques que enfatizan en las explicaciones del "subdesarrollo" sobre planos esencialmente demográficos, suelen pasar por alto los factores verdaderamente determinantes de -- los desajustes entre la población trabajadora y los medios de empleo y entre los grupos de menores y los servicios y recursos existentes, pues el análisis del proceso ahorro-consumo, va más allá -

México: Crecimiento de la Población por entidades 1930-1980
No. total de habitantes

ENTIDADES FEDERATIVAS	1950	1960	1970	1975	1980	1930	1940
Aguascalientes	188075	243363	338142	419900	486600	132900	161693
Baja California	226965	520165	870421	1218300	1519000	48327	78907
Baja California (Sur)	60861	81594	128019	165100	198200	47089	51471
Bampochu	122098	168219	251556	326100	389000	84630	90460
Coahuila	720619	907734	1114956	1345700	1498600	436425	550717
Colima	112421	164450	241153	311400	369600	61923	76806
Chiapas	907026	1210870	1569053	1942600	2215500	529983	679885
Chihuahua	846614	1226793	1612525	2046100	2370800	491792	623944
Distrito Federal	3050442	4870876	6874165	896900	10642000	1229576	175730
Durango	629874	700835	939208	1126900	1252800	404334	483829
Guanajuato	1328712	1735490	2270370	2853800	3299200	987801	1046490
Guerrero	919586	1186716	1597300	1992000	2300900	541590	732910
Hidalgo	850134	954598	1193845	1427300	1584900	477772	771818
Jalisco	1743777	2423261	3296586	4176900	4879000	1255346	1418331
México	1392623	1807851	2333125	3058000	3311200	900112	146034
Michoacán	1422719	1953877	2524228	2872300	3269900	1048331	1182003
Morales	272947	383264	516119	705200	951900	132058	182711
Nayarit	290174	380029	544031	682300	792400	157724	216698
Nuevo León	740151	1078848	1594689	2198600	2538800	417431	541147
Oaxaca	1421313	1727205	2015474	2415200	2658100	1084510	1192794
Puebla	1756306	1974837	2508225	3051500	3444500	1130425	1294520
Querétaro	282238	355045	485523	606300	704900	234058	244737
Quintana Roo (T)	26967	50169	88150	119000	146700	10020	18752
San Luis Potosí	856056	1284002	1265508	1602900	1892800	395618	678779
Sinaloa	639493	1028297	1281696	1544200	1720200	579831	492821
Sonora	510007	784398	1098792	1245200	1705100	315270	364174
Tabasco	362716	595340	758107	961100	1167600	224322	265630
Tamaulipas	718337	1024135	1456898	1861900	2187100	340039	458832
Tlaxcala	284551	355599	420635	510300	570600	205458	224062
Veracruz	2040241	2727899	3815452	4813200	5522700	1377293	1619338
Yucatán	189006	244049	758300	916000	1025100	386026	418210
Zacatecas	565224	817833	951400	1123300	1225600	459047	565437
Rep. Mexicana	5791817	8492317	10822525	13053750	15046300	3572722	3963552

Complementarios

1173

Puente: Elaboración especial para esta tesis
por el Lic. en Economía Roberto Avina Medina.

de la consideración de dichas relaciones.

Como se hace ver si desde el punto de vista teórico es cierto que el aumento del consumo trae consigo una disminución del ahorro y viceversa, en el marco real del proceso económico esto no ocurre con tal simpleza.

En una economía estancada e incluso en una en la que la tasa de crecimiento no logra superar el aumento de la población, el consumo sólo puede aumentar, y aun mantenerse al nivel anterior, a costa de la formación del capital, o sea, que si no hay progreso técnico y todo el incremento del producto deriva de una mayor ocupación y no de una creciente productividad, el aumento de la población absorbería totalmente el producto adicional. Empero, en la medida en que haya crecimiento económico -aun cuando éste sea pequeño- se registra un aumento del producto por habitante que, también en principio, es susceptible de aplicarse en una parte a elevar el consumo y en la otra, a acelerar el proceso de formación de capital, por tanto, en la medida en que el crecimiento económico sea mayor que el de la población, cabe esperar que si bien habrá mayor consumo, también existirá una tasa de inversión cada vez más alta. Por consiguiente, si el crecimiento económico no ha derivado en una tasa de inversión proporcional al mismo y si el consumo crece con gran rapidez, ello no obedece a la presión demográfica sino a la dilapidación del potencial de ahorro que realiza la minoría privilegiada que concentra una alta proporción del ingreso nacional.

Abundan los datos que demuestran que, aun con las altas tasas presentes de crecimiento demográfico si tan solo se comprimese -- levemente el gasto improductivo, sería fácil dar un sensible impulso al desarrollo. Según recientes estimaciones hechas para México-

y Chile, podría incluso pensarse en doblar la tasa de inversión.

Al considerar las relaciones de dependencia económica que implica el crecimiento de los grupos menores de 15 años de edad, se hace notar que lo esencial no es la forma en que dicha relación -- evolucione, sino el ritmo con que aumente la productividad. Examinando el período 1940-1965 hace destacar que si bien la población no apta para trabajar creció más rápidamente que la fuerza de trabajo, en igual período aumentó aún con mayor celeridad el producto por habitante, con lo que se tiene no un aumento, sino una disminución de la carga por persona:

...si suponemos que en 1940 la relación entre fuerza de trabajo y población no apta para trabajar hubiera sido de 1, para 1965 -- cada persona ocupada habría tenido que soportar un 10% más de población no apta, o sea 1.1%. Pero como el producto por persona ocupada aumentó mucho más podría estimarse que en el propio año de 1965 -- cada miembro de la fuerza de trabajo en México podría sostener, no -- una persona, como en 1940, sino 1.77, o sea cerca de un 80% más.

Lo que por otra parte demostraría que, también en principio, -- resultaría factible asegurar mayores dotaciones de capital por trabajador que las que realmente se aplican. (37)

En suma para lo que nos interesa poner de relieve, la problemática del subdesarrollo no debe enfrentarse desde "la perspectiva del control de la natalidad, puesto que la tasa de crecimiento demográfico es una función del proceso de desarrollo y no a la inversa. El problema no es intentar reducir "artificialmente" la tasa de crecimiento económico muy por encima de aquélla, de modo que se creen las condiciones para que como se ha demostrado históricamente, el incremento de la población se ajuste por sí mismo en forma similar a las proporciones que ostenta en los países adelantados.

Suponer que ciertos países estén destinados a vivir en la miseria -se mencionen en la misma fuente-, tan solo porque su población crece de prisa, significa en realidad desentenderse del hecho de que, aun las naciones más pobres, cuentan con recursos para producir más, y olvidar que el desarrollo es un proceso dinámico, en el que lo fundamental es crear las condiciones estructurales propias para incrementar, movilizar y utilizar mejor el potencial -- productivo.

Precisamente en la dilapidación y desperdicio del excedente económico potencial, propiciado por una estructura que favorece la creciente concentración del ingreso y la falta de integración y dinamismo del aparato productivo, deben ser buscadas y atacadas las causas del subdesarrollo.

El enfoque de la problemática del subdesarrollo desde planos puramente demográficos y las soluciones planteadas desde dicho marco, aparte de sus resultados dudosos, en cuanto a frenar el crecimiento de la población, a la postre conducen más que a otra cosa -- a distraer la atención de las cuestiones esenciales que es necesario abordar para superar el atraso. De no suceder así tal como se ha observado en décadas anteriores, en las que incluso la población aumentaba más lentamente que de unos años acá, el mayor número de habitantes no implicará mayores esfuerzos en inversiones productivas, sino un creciente número de subempleados, ni mayores inversiones sociales para los grupos de menores y para la prestación de -- otros servicios colectivos sino un creciente número de analfabetas, de desnutridos, de familias hacinadas en viviendas miserables, y -- ello no a consecuencia demográfica sino que, independientemente de la tasa de ésta, las estructuras vigentes no permiten un ritmo de desarrollo adecuado y vedan a las mayorías disfrutar del aumento--

de la productividad de su trabajo, cuyos frutos son concentrados en unas cuantas manos.

De lo anterior se desprende la fundamentación económica que -- adiciono a mis consideraciones hechas en este capítulo, para estimar sumamente sensible el hecho de sostener la convivencia de frenar las tasas de fecundidad, y en esto voy de acuerdo por que no se ataca el problema desde su raíz sino unicamente el efecto, cuando se estima que la planeación familiar sería la solución adecuada y no el aumento a la capacidad de las fuentes de empleo como lo señala el economista Alonso Aguilar al mencionar la necesidad de aumentar el progreso técnico.

De tal forma, que la dilapidación y desperdicio del excedente económico invertido en "obras espectaculares" así como la concentración del ingreso en unas cuantas manos distrae la "inversión del -- producto nacional y hace más graves las causas del subdesarrollo, -- por lo que me inclino a aprobar la política del aparato estatal en el sentido crear una serie de restricciones a los capitales extranjeros que anteponen la productividad propia a los intereses nacionales, impidiendo la propagación de la distribución de empleo y procurando la inversión en activos fijos y maquinarias electrónicas que desplazan la mano de obra nacional y el producto del trabajo así -- como las utilidades exorbitantes obtenidas por los extranjeros para servir a los intereses de las transnacionales, que nada tienen que ver con México.

4.2 Desarrollo de la Comunidad rural y urbana

La integración urbana constituye una cara típica de la situación actual; un fenómeno de concentración demográfico-ecológica y -- sus complicaciones con el envenenamiento de la atmósfera, pero que --

acompaña el proceso de transición global, que se haya ligado espe --
cialmente al proceso de desarrollo económico, si bien va acompañado
de una serie de elementos, transformaciones y fenómenos de toda índole

Existen varios criterios para definir lo urbano, siendo el más
usual de ellos el concerniente a la concentración demográfica, aun-
que el volumen de población tomado al efecto varía de unos a otros-
autores, así las localidades consideradas como tales pueden compren-
der 2,500 5000 10,000 ó más habitantes. Si bien el grado de concen-
tración demográfica es combinada, para una mayor claridad con otras
características tales como el predominio de actividades económicas -
no agrícolas, servicios públicos etc. Aunque el criterio de concen-
tración ecológica no es claro procederé a un análisis somero del pro-
blema ecológico:

El problema Ecológico se origina con los grandes problemas con-
temporáneos, que ubican el estudio de los grupos humanos que repre-
sentan características monstruosas en las grande urbes. Por tal mo-
tivo la Ecología puede considerarse como "La ciencia que estudia --
el hombre en la ciudad" (37) por lo tanto cualquier cambio urbano--
cualquier importante fenómeno ciudadano directa o indirectamente ten-
drá que afectar al habitante de la ciudad. Al hablar de fenómeno -
citadino me refiero en forma muy especial a la explosión demográfi-
ca por considerarlo el más importante en la actualidad, en cuanto a
su especial regulación y distribución, como un aliciente para fre-
nar su anárquico crecimiento y sus consecuentes desventajas refleja-
dos en el incremento de la patología social con el aumento de la --
criminalidad, drogadicción, divorcio y todas las demás calamidades
propias de una alta concentración humana en un limitado espacio con
una falta de planeamientos distributivos.

En cuanto a la definición sociológica de lo urbano, incluye mu-

chos más factores. En términos de la teoría sociológica, si bien -- tiene un alto valor definitorio el grado de concentración demográfica y los rasgos estructurales de tipo económico, juegan también un papel importante, los rasgos culturales y psicológicos, modos de vida, relaciones institucionales, interpersonales, etc. de ello derivados, aspectos todos que, además, deben ser considerados en relación a un contexto histórico determinado. Y en efecto, lo urbano o no urbano tiene una connotación histórica precisa que en un análisis cuidadoso no puede ser dejada de lado. Así lo demuestran, para citar un ejemplo, los rasgos morfológicos y funcionales del urbanismo en América Latina, determinados primero por las relaciones directas de dependencia colonial y luego por el neocolonialismo, -- que ha implicado el establecimiento y la creciente expansión de concentraciones demográficas próximas a los centros de explotación para la exportación, ya fuera minera o agrícola y en los puntos clave para la salida o entrada de productos sin que ello implique como ocurrió en el modelo de urbanización occidental, la expansión integrada y sostenida del aparato productivo y el desarrollo industrial, incluyendo los diversos cambios estructurales correlativos a dicho -- proceso.

En México el criterio adoptado oficialmente para definir lo -- urbano es en el sentido de considerar como localidades de tal carácter aquellas que tienen más de 2,500 habitantes, el cual es inadecuado para nuestro medio, pues aun sin considerar otros indicadores complementarios puede advertirse que muchas de las que agrupan poblaciones mayores a los 10,000 habitantes, tienen más del 50% de -- su población económicamente activa dedicada a la agricultura.

Empero, desde cualquier criterio de agrupaciones ecológicas se contempla el fenómeno, y puede advertirse en el presente siglo un --

acelerado proceso de concentración demográfica, si bien es a partir de 1940 cuando cobra mayor fuerza. En 1910 el 28.7 de la población vivía en localidades de más de 2,500 habitantes, en 1940 el 35% de ellas se encontraba en tal caso, cifra que para 1960 había pasado a ser del orden del 50.7% de la población.

CUATRO NUM. 5

México: Población en Localidades Mayores y Menores de 2,500 habitantes. (1910-1960).

Años	Población por localidades De hasta 2,500 habitantes					
	Total		De más de 2,500 habitantes		De hasta 2,500 habitantes	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1910	15 160 369	100	4 348 341	28.7	10 812 028	71.3
1930	16 532 722	100	5 570 631	33.5	11 012 091	66.5
1940	19 635 552	100	6 896 111	35.1	12 757 441	64.9
1950	25 791 017	100	10 983 483	42.6	14 807 534	57.4
1960	34 923 129	100	17 705 118	50.7	17 218 011	49.3

FUENTE: Censos Generales de la Población de los años indicados,

Dirección General de Estadística, México.

El ritmo de crecimiento de las zonas urbanas medido por localidades de más de 2,500 habitantes, se ha visto acelerado aparte de su propio incremento natural, por el efecto de la emigración rural. La tasa de crecimiento urbano ha pasado de 2.2% durante la década 1930 a 1940 a 4.9% entre 1950 y 1960. Es decir que la población rural se duplica cada 45 años mientras que la urbana lo hace cada 13-años. (38)

En igual periodo se experimenta una creciente tendencia al aumento de concentraciones humanas mayores, pues de 97 localidades--- de más de 10,000 habitantes que existían en 1940, se pasa a 205 en 1960 en las cuales se agrupa para este año el 58% de la población--total. Pero de la suma de habitantes de este tipo de localidades, igualada a 100, el 58% vivían en la megalópolis constituida por la-

ciudad de México y zonas aledañas, el 26% en las 15 megalópolis ---- existentes entonces en el país, y el resto se repartía entre las 189-- ciudades restantes de entre 10,000 y 100,000 habitantes.

Considero que la forma más adecuada para definir lo urbano en México, si ha de extenderse suficientemente la cuantificación-- demográfica, es considerar únicamente como ciudades las aglomeracio-- nes de más de 20,000 habitantes que son las que en su mayor porcenta-- je cubren el requisito de tener cuando menos un 75% de ocupación no agrícola y servicios públicos y urbanos y otros renglones comple-- mentarios a nivel, sino óptimo para toda la población, cuando menos relevante en su integración. No obstante la delimitación del proce-- so de urbanización en este aspecto, muestra una velocidad que en na-- da contradice las apreciaciones anteriores. Así, en 1910 existían-- 29 localidades de más de 20,000 habitantes, en 1940 eran 42 y en los siguientes 20 años se habían más que duplicado al alcanzar la cifra de 91, estimándose que al presente, en atención a 22 localidades -- que para este último año estaban cerca del límite adaptado, existen 113 entidades urbanas de acuerdo con esta. (39)

Respecto a los rasgos de la composición de la población econó-- micamente activa urbana, podemos incluir lo siguiente:

Pese a su acelerado proceso de urbanización México continúa -- siendo un país insuficientemente industrializado. Urbanismo sin in-- dustria o lo que es igual, combinación insuficiente de los factores-- de la producción.

La industria nacional tiene importancia en pocas áreas y ciu-- dades, sobre todo en la zona centro-sur, en la norte y en la centro-- pacífico-sur, prácticamente no tiene significación la industria go-- vernal y sólo la tiene importante en puntos aquí y allá de las res-- tantes zonas geoeconómicas.

Si bien es cierto que en las ciudades más adelantadas se da un

desequilibrio con respecto a subregiones que han quedado al margen del desarrollo, en tanto que en las más deprimidas ocurre en un contexto en que predomina el atraso sin defecto de que subsisten en forma aislada algunos polos en expansión. Un esquema similar se observa en lo que atañe al desarrollo agrícola, el de las comunicaciones y el de disponibilidades de toda índole.

Los desequilibrios existentes en los países subdesarrollados, y por ende en México, comprenden una gran variedad de posibilidades aun cuando la más frecuentemente señalada es el existente entre los principales, el desequilibrio de los precios, el que se manifiesta en el sector externo, el desequilibrio en el mercado de trabajo, el que se presenta entre la ciudad y el campo y el que se expresa en la estructura social, si bien todos ellos se encuentran estrechamente ligados.

Un tratamiento a fondo de los problemas de urbanización en el marco del subdesarrollo implicaría el análisis de los complejos y variados factores que lo producen y caracterizan como fenómeno global y una de cuyas expresiones señaladas la constituye la forma contradictoria y peculiar en que se desenvuelve el proceso de concentración demográfica así en lo económico como en lo social.

El propósito sin embargo, no es tan profundo y únicamente me concretaré a analizar superficialmente el proceso de urbanización en sus vastas implicaciones, intentando en el presente capítulo aclarar algunos rasgos generales del fenómeno, con respecto a los cuales se examinan algunas características de la composición poblacional económica-urbana, ya que como veíamos en el aspecto demográfico, si la estructura poblacional se relaciona estrechamente con la económica, el examen de estos rasgos resulta útil, aun a nivel inicial o de partida, para efectuar exploraciones de interés con respecto a nuestro interés jurídico.

Empero, la evolución de la composición de la población econó

micamente activa urbana no puede efectuarse con precisión absoluta-- con base en los datos censales, puesto que la información sobre población trabajadora no se ofrece por localidades sino por municipios.

En tal virtud los datos de este tipo que son presentados corresponden a los municipios. De este modo los datos corresponden a los municipios los que se encuentran en las ciudades. Por tanto -- debe estimarse que existen en conjunto 14,736 localidades rurales-- cuya población suma 22.60 millones de habitantes, esto es el 16%-- de la población total de ellos.

A rasgos someros se expresan dos de las características del proceso de urbanización que con frecuencia se menciona. Es decir-- el desequilibrio entre la ciudad y el campo, y la peculiar integración de la actividad económica de las ciudades, en que destacan las características más importantes de la falta de industrialización -- como sistema de subdesarrollo.

4.3 Planeación Familiar

Antes de iniciar el estudio y reflexión sobre la inconveniencia o conveniencia de la aplicación de los distintos programas de Planeación Familiar, iniciaré un breve estudio sobre el origen y desarrollo del concepto "familia" en la civilización Europea, considerando una dicotomía evolutiva; en primer orden la "familia rica" e inmediatamente después la "familia pobre".

"El significado original de la palabra familia, no es ese compuesto de sentimentalismo y contienda doméstica que forma el ideal del filisteo de nuestros días.

Originalmente famel era equivalente a esclavo, familia significaba propiedad en y sobre personas, ya sea por relación biológica o siervitud para el servicio, compradas o capturadas en la guerra como esclavos, y pater no expresaba la relación orgánica de procrear

que se denota en el término genitor. Era sinónimo de rex o basileus y en su sentido original era gobernante, amo. Paterfamilia era primero y por delante, el señor de su casa, su familia, sus esclavos".

(40)

La legislación romana comprendía derechos del paterfamilia sobre su esposa, hijos y nietos en el sentido de imponer castigos, incluyendo la pena de muerte; venderlos en esclavitud o darlos como garantía por deuda, incluso forzarlos al matrimonio o al divorcio; además la regulación y disposición de toda la riqueza de la familia comprendiendo la de sus hijos, aun tratándose de una riqueza independiente. "En las contiendas civiles, los padres eran muertos incluso traicionados por sus propios hijos. Los esclavos eran más les les, seguros, porque la muerte de su amo no los liberaba".

En relación a la familia pobre, se estima un conocimiento escaso sobre estos fidedignos, pues no fue sino hasta la época contemporánea en que se conoció que la historia cronológica del pobre, proporciona trascendentales valores conceptuales de los antecedentes.

Entre los romanos, el concepto de familia se confinaba a los patricios o clases poseedoras de propiedad. Por cuanto que los proletarios o personas que vivían de un trabajo manual pagado a jornal, no tenían propiedad, se los consideraba sin familias, y las relaciones jurídicas que los gobernaban solo hacían referencia al clan. Y en el siglo VI, cuando la Iglesia cristiana incluyó la definición legal de matrimonio según la ley romana, su preocupación era por los matrimonios de la nobleza y no por los matrimonios entre gente vulgar o común. En el tiempo transcurrido desde el siglo V hasta el siglo XV o sea en el medievo, los siervos continuaron como parte de la propiedad de señor. Los descendientes, y las crías del ganado eran señalados con la palabra "sequeña" y eran consideradas posesiones.

Los siervos normalmente tenían la libertad de casarse fuera -- del feudo. Con referencia a la cuestión del matrimonio, la costumbre era dividir por igual a la prole entre los dos feudos diferentes. Por otro lado era involuntario el matrimonio entre los siervos, ordenándole el señor a tomar determinada mujer como esposa (41).

Existe una obscuridad al invocar el concepto de "familia" referente a lo estimado como -común- durante el período medieval, sin embargo partiremos de la validez estimada si entendemos por este tipo de familia al sistema patriarcal de propiedad organizada que legaron las instituciones romanas, o bien una asociación autónoma, voluntaria, y monógama para la vida doméstica común. De esta manera el no poseer el siervo derechos de propiedad ni libertad personal, en estricto sentido, no podía decirse que tuviera familia.

"La familia del pobre fue una empresa económica común unida en la producción y en el consumo. La mujer efectuó una contribución importante. Antes de la revolución industrial, su trabajo incluía por ejemplo: la elaboración de cerveza, el trabajo de establo, el cuidado de aves de corral y cerdos, la producción de legumbres y -- fruta, el hilado de lino y lana, lactancia etc. Era desconocida la moderna división del trabajo entre los sexos, con lo que la mujer-- casada, a menos que trabaje en la industria, se limita a preparar-- las comidas, al aseo de la casa, el lavado de ropa y al cuidado de los niños.

Luego en el período preindustrial, las mujeres y los niños fueron empleados tanto en la agricultura como en la industria, sin embargo con la industrialización se amplió su contribución económica. Pues si bien es verdad que la introducción de la maquinaria significó la destrucción de la industria doméstica, no obstante, la creciente demanda de mujeres y niños en la fábrica.

En realidad la repercusión directa de la aplicación del automatismo a la población de las ciudades industriales fue reflejada en el incremento de los índices de fecundidad.

Ya en la época contemporánea, llevando y portando el cúmulo de antecedentes de la familia, trataré de realizar una adaptación a su inminente relación, con la familia mexicana, considerando los innumerables lazos que unen a las sociedades de los tiempos presentes.

El innegable desarrollo surgido de la revolución mexicana, ha traído al país una multiplicación de necesidades económicas, sociales políticas, culturales que el estado deberá resolver muy pronto. Hace falta producir más, así como repartir mejor lo producido. Lo anterior se fundamenta en el fenómeno de la explosión demográfica -- que trae aparejada mayores necesidades de ocupación cada día y otras disyuntivas que toman mayor exigencia en su elección.

Ante esta problemática o insertidumbre, se han creado una serie de programas difundidos por el estado, que culminaron con el concepto moderno de "Planeación familiar" que viene a ser una respuesta a una demanda social que reconoce, desde el seno familiar la necesidad de ~~calcular~~ el número de hijos a una serie de factores económicos y sociales que afectan de manera diferente a cada familia y a cada estado social.

La política de planeación familiar es concebida con características indiscriminatorias, mientras no se enfoque con distorsión realista a evitar el crecimiento de los grupos sociales marginados y si por el contrario, se destaca que los elementos integrantes de la planeación familiar sean puestos a disposición de quienes por incapacidad económica, falta de educación y marginación social no habían conocido estos recursos. Así se define la planeación familiar como -- una parte de la educación dentro del contexto social y como un cami-

no de la participación indispensable de la población en la sensible tarea de la responsabilidad como elemento indispensable a la vida-- dentro de una relativa austeridad con el objeto de proporcionar a-- los hijos las mayores comodidades posibles.

El problema demográfico no solo repercute en una falta de esta-- bilidad, sino también en una serie de consecuencias jurídicas indi-- viduales y colectivas dentro y fuera de la vida familiar. Por tal-- motivo estimo que deben crearse las condiciones sociales necesarias-- para la convivencia, si se quiere obtener como resultado, conductas-- adecuadas para los hijos.

La paternidad responsable, constituye el medio adecuado para - evitar que el niño se desenvuelva en condiciones anormales económi-- ca y culturalmente, por falta de cupo en el hogar, motivado por el reparto de una cantidad constante del ingreso entre una cantidad va-- riable en el consumo, representando la variable, "el aumento irra-- cional" de los miembros familiares. Si el número de hijos que se - sientan en la mesa es el razonablemente adecuado al presupuesto do-- méstico y a la convicción auténtica de la madre y el padre, natural-- mente que el reparto será proporcional y la alimentación, el vesti-- do y las necesidades primarias posteriores, serán satisfactorias y-- abundantes.

El estado está obligado a ayudar a que los padres ejerzan la - paternidad responsable proporcionándoles los métodos para una correc-- ta planificación familiar que permita un mejor desarrollo del niño-- su óptima socialización y su identificación dentro del seno familiar en donde los padres en colaboración conjunta irán formando y desa-- rrollando al individuo para hacerlo útil a la sociedad.

Y si por el contrario el número de elementos aumenta sin control motivado por el insano exceso de los progenitores en la esfera sexual

estaremos frente a un fenómeno de retroceso, en donde el hombre racional dotado por la naturaleza de -voluntad- caería dentro del -- ámbito animal, a manera de los cachorros que se reproducen hasta -- donde su instinto los lleve. Tomando muy en cuenta que existen algunos estratos sociales que por su ignorancia o negligencia manifiestan conductas negativas inferiores al nivel humano, la administración gubernamental, deberá adelantarse a los acontecimientos para -- establecer una serie de "frenos tipo" utilizando mecanismos y canales adecuados de comunicación dentro del desenvolvimiento de la cultura de masas, para realizar tratamientos exclusivos en el renglón -- de la paternidad responsable, sin violar el derecho a la dignidad y al libre albedrío de aquellos que convenientemente puedan educar y-- desarrollar con humanismo.

Estoy de acuerdo en que la Planeación Familiar sea entendida como la consciente y libre determinación para servir adecuadamente a la familia cuantitativa y cualitativamente, compatible con una vida digna de la especie humana, asimismo, como un esfuerzo e interés de perfeccionamiento del individuo y de la sociedad mediante la ejemplar -- tarea de quienes tienen la facultad y la responsabilidad de procrear y educar hijos sanos, fuertes, aptos para la vida, productivos, optimistas, esforzados y generosos; con conciencia de sus deberes y derechos sociales.

Estoy en contra de la Planeación Familiar enfocada únicamente -- a resolver el problema de determinadas capas sociales, dejando al -- margen a la familia campesina, que no goza todavía de los beneficios de Asistencia médica y mucho menos de habitaciones saludables, así -- como de una alimentación adecuada. La intención del gobierno mexicano se hace patente con la proyección de la Ley General de Población -- para ampliar y concurrir a las respectivas Secretarías de Estado pa-

ra desarrollar una misión conjunta en la política de desarrollo que se torna alentadora, pero esta solo se verá consumada, cuando las comunidades rurales se vean también afectadas positivamente por estos servicios, de lo contrario unicamente la parte gozará de beneficio y el todo estará latente en espera de que la asistencia médica que proteja a la mujer en gestación y a la mujer que trabaja en el campo, llegue para convertirse en una realidad. Sin embargo, no podemos desvalorizar la acción de los programas realizados por los organismos oficiales y privados cuyos resultados reflejan índices de eficiencia considerablemente aceptados, sin representar ésto que el esfuerzo ya no deba acelerarse cada día para superar resultados que permitan alcanzar una integración completa de la Planeación Familiar dentro de la comunidad rural y no unicamente en la urbana.

De lo anterior concluiré, que las principales razones por las cuales estoy de acuerdo en que se deba realizar la planeación familiar las constituyen los objetivos siguientes:

- a) Alcanzar una mejor distribución del gasto doméstico.
- b) Obtener mejores condiciones de vida y de salud.
- c) Coadyubar con el estado a mantener el equilibrio entre los factores económicos y sociales y el crecimiento demográfico.

Forma en que debe hacerse la planeación familiar.

	Dignidad		
	Libre Albedrio		
	Humanismo Nacionalista	La Población	Una
	Racionalismo	Urbana y Rural	Alcanzará
Planeación	Conciencia		Vida
	con Conveniencia Personal o Religiosa		Digna
Familiar	Esfuerzo		
	Responsabilidad		
	Decisión		

4.4 Planeación Demográfica

La planeación demográfica tiene como objeto trazar, proyectar y organizar los diferentes programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental para vincular los objetivos de estos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

Para tal efecto el artículo quinto de la Nueva Ley General de Población incluye la disposición de que sea creado el consejo Nacional de Población como organismo destinado a la planeación demográfica del País con el objeto fundamental de que sus funciones -- esten encaminadas a incluir a la población en los programas de desarrollo.

La política demográfica seguida por la ley involucra la integración dentro de una armonía y unidad para resolver los problemas a que hemos hecho referencia.

La planeación de la población en México tiene su fundamento -- en los principios ya expresados por el Lic. Mario Moya Palencia -- en la sesión del 27 de Marzo de 1974 llevada a cabo en el salón -- Juárez, en donde expresó: "Instrumentar la política demográfica dentro del marco del desenvolvimiento colectivo, divulgarla y hacer -- conciencia general respecto de ella, coordinar los esfuerzos de las estructuras públicas, sociales y privadas en una estrategia multidisciplinaria que envuelva una firme decisión con una permanente -- actitud imaginativa, es la tarea principal de este Consejo Nacional de Población".

"El consejo esta diseñado por la ley como el vehículo de coordinación de una política demográfica cuyos principios son los siguientes:

a) Es parte integrante de la política de desarrollo económico y --

social y no un sustituto de ésta.

- b) Tiene como fin principal elevar el nivel y la calidad de vida de todos los mexicanos, del campo y de la ciudad.
- c) Es producto de una decisión soberana y autónoma y por tanto rechaza las actitudes neocolonialistas o aquellas otras que propenden la pasividad del Estado ante el problema demográfico
- d) Se basa en el respeto absoluto a los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente y a nuestros valores culturales.
- e) Tiene carácter nacional por que parte de la realidad demográfica del país y de su estructura socio-económica y por que su ejecución debe intervenir todos los sectores sociales, públicos y privados.
- f) Busca la aceleración del proceso de desarrollo mediante su integración a planes generales y una estrecha coordinación con las políticas de inversión, empleo, reforma agraria, salud, educación vivienda y seguridad social.
- g) Persigue conseguir las diferencias regionales y las desigualdades existentes entre las zonas rurales y urbanas, fomentando el desarrollo nacional equilibrado.
- h) Apoya la intensidad del esfuerzo público y privado para mejorar la preservación del medio ambiente, las condiciones de vida e higiene y reducir aún más la mortalidad y la Morbilidad.
- i) Propugna, la realización de programas de planificación familiar a través de sistemas educativos, de salud pública y de seguridad social que proporcione a las mujeres y a las parejas, información, servicios y seguridad para que puedan ejercer de manera libre y responsable el derecho a regular el tamaño de su familia, con el propósito de reducir la natalidad y estabilizar en lo futuro el crecimiento de la población.
- j) Procura la plena integración de la mujer a la actividad económica

ca y al proceso educativo, social y cultural, a fin de convertir-- en realidad su igualdad jurídica, por eso se pronuncia en favor -- de una actitud responsable de los individuos hacia su función reproductiva y rechaza toda forma de machismo o discriminación.

k) Reconoce que los problemas poblacionales y las posibilidades de su solución deben contemplarse en una perspectiva a corto, mediano y largo plazo, dentro de un proceso dinámico en el que deban participar las futuras generaciones y adaptarse a los requerimientos de la sociedad y a los adelantos de la ciencia y tecnología del porvenir.

l) Busca promover una conciencia pública motivada y participante-- para lo cual asigna alta prioridad a la difusión y comunicación de los problemas demográficos a la obtención de estadísticas fidedignas especializadas sobre la población y sus tendencias; a las actividades de investigación en los asuntos demográficos y a la capacitación profesional.

m) Se suma al proceso de cooperación internacional que tiene en -- 1974 su mejor expresión como el año mundial de la población, en la Conferencia Mundial de Población, promovida por las Naciones Unidas.

n) Se propone la constante evaluación de sus principios y estrategias para irlos ajustando, dentro de un marco de seguridad jurídica y política a las necesidades que plantea la cambiante realidad.

De lo anterior se desprende que la planeación demográfica contenida en la ley demuestra una clara política de acentuación social motivada por una reglamentación jurídica que produce el equilibrio entre estas dos esferas.

Mi pronunciamiento es favorable siempre que su aplicación -- en los renglones positivos sean realizables y mi posición sería -- de rechazo si se llegara a manifestar la intervención disfrazada--

de fundaciones benéficas y asociaciones culturales de países extranjeros que traten de intervenir en la solución de los problemas demográficos del país dentro de una violación a la soberanía y lo que -- es más a la violación de las costumbres y tradiciones de la familia mexicana invadiendo a la población con una gran cantidad de contraceptivos de patentes extranjeras que lejos de procurar un beneficio de índole social vengán a incrementar la utilidad de las empresas-- encargadas de su fabricación.

La planeación demográfica viene a resultar una forma de organización óptima para enfrentar al problema que Claus Jacobi definió con el título del diluvio humano y viene a ser un factor determinante para tratar de obtener el equilibrio entre el famoso binomio de la natalidad y la disminución de las defunciones por la creciente-- dominación de la tecnología.

Las actividades que ha desarrollado el Consejo Nacional de Población respecto a la planeación demográfica podemos decir que aún-- son escasas y de reducida efectividad tomando en cuenta que el período comprendido entre la iniciación de sus funciones y la actualidad es demasiado corto.

Los programas de trabajo son definitivamente insipientes si -- los comparamos con el tremendo campo de acción que se tiene por delante. La realización de los canales de comunicación dependerá básicamente de las actividades realizadas con las demás dependencias-- e que esta íntimamente ligado este Consejo. Si los organismos ejecutan y definen sus funciones en una forma coordinada, los programas demográficos estarán destinados a su realización; y si se logra la participación estimada de los organismos privados, pertenecientes a nacionales, estaremos frente a un consenso de solidaridad que no sólo traerá satisfacciones insipientes sino el éxito en la batalla.

4.5 Control Demográfico

Los partidarios del control demográfico, sostienen deliberadamente que la fertilidad es responsable de la pobreza. Estos incondicionales en su mayoría se identifican hombres de negocios y financieros prominentes involucrados en el Comité para la Crisis demográfica formado en su mayoría por ricos norteamericanos que han tratado de influir en su gobierno para que los fondos destinados al control de la natalidad sean aumentados. Algunos de estos asiduos sostenedores han afirmado, que Estados Unidos no puede seguir rodeado de pobres y miserables, por lo que es necesario tomar inmediatamente medidas para detener la miseria, luchas y revoluciones a las cuales se han enfrentado en todo el mundo.

En realidad, las relaciones entre el crecimiento demográfico y el desarrollo económico son muy complejas y de ninguna manera son claras y sencillas. Una menor fertilidad, por sí misma, solo incrementará ligeramente los ingresos familiares, a menos que no se trate de una comparación entre una familia de 8 miembros con una de cuatro.

Una menor fertilidad significará menos niños ingresando a la escuela y menos adultos compitiendo en la vida profesional y consecuentemente en el mercado de trabajo. Una menor fecundidad, puede incrementar la capacidad de ahorro e inversión, lo que dentro de las posibilidades conduciría a tasas más elevadas de crecimiento económico y a una mejor distribución a corto plazo del ingreso en la sociedad. El problema de los países pobres aumenta a medida que tratan de resolver sus problemas de deudas motivadas por la práctica proteccionista que restringe su ingreso al mercado de los ricos en la medida que trata de nivelar la ayuda recibida que no sea destinada para el control demográfico. LO increíble de la realidad es que mientras la ayuda de los ricos a una gran mayoría de países --

pobres disminuye a cifras irrisorias, la ayuda al control demográfico se incrementa relativa y absolutamente.

" En 1972 se dispuso globalmente de alrededor de 200 millones - de dolares procedentes de los países más ricos para el control de la natalidad de los países más pobres, dicha cifra se ha ido incrementando en un 25 % anualmente desde que el gobierno de los Estados Unidos suministró fondos por primera vez en 1965. (42)

Como otra forma de ayuda externa, la ayuda en la demografía está relacionada con la adquisición de artículos y servicios procedentes de los países donantes. De lo anterior se desprende que la fertilidad no origina pobreza, guerras o desórdenes sociales, aunque -- combinado con otros factores pueda contribuir a que se presente cualquiera de estas situaciones. Las labores de reducción de la fecundidad unicamente deberá estar a cargo de los miembros de las sociedades en donde se presente el fenómeno, quedando únicamente en calidad de espectadores los países extraños, pues si aconsejan a los países pobres que lo hagan, deberán comenzar con sus propios países que en realidad puede ser tan necesaria esta política o más que en los Estados pobres.

Dentro de la clasificación de la demografía, respecto a la relación entre país donante y el que recibe la ayuda, podemos encontrar-- las siguientes condiciones:

a) Cuando los miembros de un país pobre establece una o varias organizaciones privadas para suministrar sólo ayuda en planeación familiar voluntaria recurriendo al uso de doctores privados en los centros de población más numerosos.

b) Cuando los grupos particulares deciden recurrir a la ayuda y colaboración de sus propios gobiernos encubriendo su actividad como planeación familiar y no como objetivos de control demográfico. En condiciones normales, solicitan permisos para importar y distribuir

anticonceptivos con exención de impuestos, así como permisos para difundir por radio y televisión sus objetivos.

c) Implica la participación formal y abierta del gobierno, a manera de plan de desarrollo nacional enfocada al objetivo de control demográfico y no al de planeación familiar. En esta condición se manifiesta la participación económica exterior simultánea a la del gobierno receptor y las organizaciones voluntarias. Un cambio de gobierno resultaría contraproducente para este tipo de aplicación.

d) Se basa en la aplicación de las conductas demográficas partiendo de conductas raciales en donde se favorece la propagación de cierto grupos étnicos y se combate la de otros.

e) Y por último la que forman los gobiernos que han recibido con beneplácito la planeación familiar e incluso deciden legalizarla con base en el derecho humano básico del individuo para que dentro del libre albedrío decida el número de hijos que desea tener.

4.6 Diferencias

La tendencia a imaginar y a sostener que el crecimiento demográfico es una causa fundamental de la pobreza, tanto en los individuos como en las naciones constituye el punto de vista de los pensadores radicales y profundos sostenedores de las políticas de control demográfico.

Las ideas del control demográfico cobraron fuerza a partir de 1789 en que Malthus consideró la fecundidad como una de las causas fundamentales de la pobreza sin considerar que posiblemente la mala distribución de la riqueza de un país podía haber sido la verdadera causa.

Se hace necesario mencionar a los principales precursores del movimiento demográfico como activos comerciantes y ricos industriales que comenzaron a destinar fondos para promover en otros países el control aludido. Estos partidarios privados del control demográfico se muestran sumamente francos cuando afirman que la fertilidad o mejor dicho fecundidad por que estamos hablando de seres humanos es la responsable de la pobreza en que viven los países débiles o pobres. Sus actividades han sido tan intensas que han tratado de influir en el gobierno de los Estados Unidos para que éste aumente -- los fondos destinados al control de la natalidad y consecuentemente al control demográfico tanto en el interior como en el exterior. Lo más extraordinario y extraño del caso viene a ser de que éstos -- entusiastas forman un considerable número de norteamericanos, considerablemente ricos que han utilizado todos los medios de difusión para explicar que la ayuda a la América Latina ha sido disminuida a lo más mínimo precisamente por la explosión demográfica.

De esta manera se hace necesario establecer una distinción entre las políticas de control demográfico y aquellas que abogan por el uso de los medios gubernamentales que permitan a los individuos practicar la planeación familiar. Es frecuente el número de confusiones que se obtienen de estos dos conceptos sin embargo aclararé que los sostenedores de la planeación familiar se inclinan por que la responsabilidad para llevarla a cabo deberá recaer en los gobiernos respectivos para que canalicen sus actividades revestidas de facultades y obligaciones dentro de sus propios ordenamientos jurídicos a que las personas decidan la fecha en que deban ser padres y -- el número de hijos que desean tener con base en una serie de programas financiados con recursos propios que tengan como propósito -

fundamental la obtención de mejores calidades de vida para sus gobernados.

Tal es el caso de México al obedecer la esencia de su política demográfica únicamente a móviles nacionalistas que permitan resolver con recursos propios los problemas de la planeación familiar tomando en cuenta que la unidad social precisamente se deriva de ésta y que el ingreso obtenido para la obtención de sus necesidades en función con el número de miembros de que esté constituida definirá la calidad de vida y consecuentemente definirá a grandes rasgos la categoría de la sociedad a que pertenece y precisamente esta categoría a la cual volvemos a hacer referencia nos la tenemos que dar nosotros mismos sin esperar que otros países vengan a nosotros para darnosla y en caso de que esto fuera verídico estaríamos enfrente de una falacia por considerar que si un país no tiene capacidad para resolver sus propios problemas demográficos resultaría, demasiado fantástico el hecho de que resolviera los problemas ajenos.

Respecto a la diferencia que encontramos entre la planeación demográfica y la temática anterior se puede decir que tiene una correlación definitiva con la planeación familiar por considerar que la primera se refiere a situaciones más genéricas como en el caso de los principios fundamentales contenidos en el artículo 50 de la Ley General de Población: en el sentido de regular, coordinar y realizar una serie de actividades contenidas en un organismo creado especialmente para el caso, con el objeto de alcanzar metas de desarrollo considerando a la población como una parte de la estructura económica y social.

De esta manera podemos entender, como la planeación familiar se integra en el volumen extenso de las actividades de planificación

demográfica diluías en una gama de organismos gubernamentales con funciones específicas en las diferentes ramas, cayendo la planeación familiar en una forma más abierta y definida en la dependencia dedicada a la salubridad pública, debido específicamente a que en ella se encuentran los recursos humanos y materiales más necesarios -- para su consecución. Tal es el caso de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que ha desarrollado una serie de programas de planificación familiar argumentando razones de salud pública, razones económicas, sociales y demográficas.

De tal forma estas mismas actividades propias de instituciones dedicadas a los servicios médicos se han ido perfeccionando para -- orientar a los jefes de familia la forma en que pueden obtener una paternidad responsable por medio de la implantación de sistemas de captación, instrucción y adiestramientos utilizando el apoyo de los recursos humanos preparados para tal efecto y consecuentemente de -- los recursos económicos financiados por el Gobierno.

4.7 Análisis Demográfico en algunos países del tercer mundo.

La población total de América Latina llegó a 308 millones a -- mediados de 1973. A la presente tasa de crecimiento anual, 2.8% -- su población se duplicará antes de que termine el siglo. Sin em -- bargo las tasas de natalidad no son las más altas del mundo debido a que el promedio natal es de 38 por cada 1000 habitantes y en -- Africa la proporción es de 46 a 1000.

Sin embargo en la mayor parte de los países Latinoamericanos -- las tasas de mortalidad han descendido a un nivel cercano al de los países desarrollados, mientras que en Africa la mortalidad sigue -- siendo relativamente elevada. Como las tasas de aumento natural -- se calculan mediante la sustracción de las tasas de mortalidad --

de las tasas de natalidad la mortalidad africana, más elevada, compensa la alta fecundidad de tal modo que la población está creciendo a 2.5% al año, un poco menos que en América Latina.

Se pueden hallar contrastes similares dentro de los países latinoamericanos. Honduras tiene una de las tasas de natalidad más altas de América Latina, 49 por cada 1 000 habitantes, pero su tasa de crecimiento de población es inferior a la de Venezuela, cuya tasa de natalidad es de 41 por 1 000. La tasa de mortalidad en Venezuela ha disminuido a 8 por 1 000, en comparación con el nivel relativamente alto de 17 por 1 000 en Honduras. Así la población en Venezuela está creciendo a 3.4% al año, con lo que sus 11.9 millones de habitantes se duplicará a 23.8 millones en sólo 21 años. (43)

La migración internacional repercute también en las tasas de crecimiento de la población. Según las Cifras de población, la tasa de aumento natural (nacimientos menos muertes) en las Bahamas es de 2.2% al año. Sin embargo, esta nueva nación independiente del Caribe atrae a miles de inmigrantes, de tal manera que su población está aumentando efectivamente a 4.6%. En contraste, la considerable emigración reduce la tasa de crecimiento de la población en Jamaica a casi la mitad, de 2.8% (aumento natural) a 1.5 por ciento.

Desde el punto de vista económico muchas de las variables demográficas que proporcionan las Cifras de población están interrelacionadas, e indican el estado de las condiciones sociales y económicas generales en determinado país o región. Puede verse, por ejemplo, como en naciones con una mortalidad baja, estabilizada, las mujeres tienden a vivir más que los hombres. La brecha parece más pronunciada aún en los países donde la fecundidad también es baja; en Argentina (tasa de natalidad 22, de mortalidad 9) el promedio de expectativa vital es de 71 años para las mujeres, y sólo de 64 para los hombres.

Uno de los factores que contribuyen a una menor expectativa -- vital en el momento del nacimiento es la elevada mortalidad infantil (el número de niños que mueren antes de cumplir un año). Las tasas de mortalidad infantil se consideran el mejor índice individual de las condiciones de salud y de nutrición en una nación. Las Cifras de población registran contrastes tan abruptos como el que hay entre la nación africana de Gabón donde 229 de cada 1000 niños mueren en el primer año de vida, y Suecia, donde la tasa es de 11.1 por -- 1 000. América Latina tiene tasas de mortalidad infantil inferiores a las de la mayor parte de los países asiáticos o africanos, pero -- más altas que las de Norteamérica o Europa. Por ejemplo, de cada -- 1 000 niños nacidos en Guatemala o en Chile, 88 mueren antes de un -- año. La mortalidad infantil ha sido reducida considerablemente en -- América Latina durante el último decenio, pero aún queda mucho por -- hacer. Además, se cree que la mortalidad infantil real es superior en muchos casos a la indicada en las cifras oficiales, especialmente en países con vastas poblaciones rurales.

Los países con tasas de natalidad altas tienen también una gran proporción de su población en los grupos de edad jóvenes, y una pequeña proporción de la población con más de 65 años. Casi la mitad (48%) de la población de Ecuador, por ejemplo, tiene menos de 15 -- años. En Uruguay este grupo constituye sólo 28% de la población. La relación entre la población en edad laboral, o entre los 15 y -- los 65 años, y los grupos jóvenes y ancianos es denominada "relación de dependencia", e indica el número de "dependientes" que tiene que sostener cada trabajador, concepto importante para la planeación -- económica. En un grupo promedio de 100 latinoamericanos, 54 personas en edad laboral deben sostener a 46 personas que no trabajan. En Europa, en cambio, 63 trabajadores sostienen a 37 personas en los grupos de edad "dependientes", de menos de 15 y de más de 65 años.

TABLA DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO LATINOAMERICANO COMPARADO
CON EE.UU. Y CANADA

<u>EE.UU. Y CANADA</u>		<u>AMERICA LATINA</u>	
1960	198,664,000	1960	212,431,000
1970	226,803,000	1970	282,177,000
1980	261,629,000	1980	373,652,000
1990	305,900,000	1990	488,200,000
2000	354,000,000	2000	624,300,000

TABLA DE EXPLOSION DEMOGRAFICA EN AMERICA LATINA SI CONTINUAN
LAS TASAS ACTUALES

1900	63,000,000
1950	763,000,000
1975	303,000,000
2000	624,300,000

CRECIMIENTO DEMOGRAFICO TEORICO SI PERSISTEN LAS TASAS ACTUALES
DE INCREMENTO

2000	624,300,000
2025	1,226,000,000
2050	2,408,000,000
2100	9,289,000,000

FUENTE:

THE POPULATION COUNCIL (44)

CONCLUSIONES

1.- A partir del movimiento Independiente los mexicanos fin caron una nueva esperanza de libertad y progreso. Morelos fue - el primer protagonista que protegió a los nacionales contra la - influencia nociva de los extranjeros, dictando medidas para lo - grar la integración del nacional a la vida económica del país.

2.- Durante el período más turbulento registrado en la Historia de México, comprendido entre los años de 1821 a 1857 se encuentran varias dictaduras, una monarquía, un sistema centralista, un sistema federalista, la Constitución de 1824 y la Constitución de 1857; se comprenden varios intentos por regular la dinámica de la población, entre ellos encontramos el de José Antonio de Lara en 1822 como autor de la idea para incrementar la in migración en México con el propósito de mejorar las relaciones - internacionales. Para tal efecto, el Congreso aprobó una Ley -- General de Colonización con la tendencia de motivar y desarrollar tanto a mexicanos como extranjeros con objeto de colonizar las - extensas y ricas tierras del país hasta antes de la guerra con - los Estados Unidos. Además dentro de la Legislación Mexicana -- se incluye el 14 de abril de 1828 la primera Ley de Naturaliza-- ción, en donde se establece que el extranjero goza de la plena - protección de la ley una vez demostrada su buena intención.

3.- Hasta la guerra de reforma, se dictan medidas encaminadas a favorecer la inmigración y colonización con la idea de aumentar la población y el afán de evitar las invasiones, así como mantener la integridad del territorio nacional dentro de la pros peridad.

4.- Algunas leyes aprobadas, antes de que subiera el General Díaz al poder, otorgaban excesivos derechos a capitalistas extranjeros, quienes comenzaron a provocar un aumento en la inmigración haciéndose necesaria su regulación. Así entró en vigor la Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886.

5.- En 1908 se pone en vigor la Ley de Inmigración, con el propósito de asegurar la no entrada de extranjeros "inconvenientes", por motivos de salud pública y de carácter social. En esta misma ley queda establecida la competencia de la Secretaría de Gobernación para conocer sobre materias demográficas.

6.- En la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 1926 se establecen disposiciones para regir la estadística nacional y la elaboración de un censo del movimiento migratorio, cuya formulación debe ser periódica y regular.

7.- En la Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos de 1930 se ordenan los requisitos migratorios divididos en tres categorías tales como: generales, especiales y particulares. Además se establece por primera vez el Consejo Consultivo de Migración con un carácter eminentemente técnico.

8.- En la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934 se encuentran disposiciones respecto de la situación de los mexicanos y extranjeros en relación con su nacionalidad, sobresaliendo el principio de igualdad para otorgar privilegios tanto a nacionales como extranjeros por el simple hecho de ser nombres, cuidando el renglón de los extranjeros sin escrúpulos.

9.- En la Ley General de Población de 1935 se usa por primera vez tal denominación. En ella se destaca una tendencia a procurar el aumento de la población con el impulso de los matrimonios y protección de los nacimientos, como una coyuntura de la época.

10.- En la Ley General de Población de 1947 permanecen los principios del incremento demográfico. Se crea el Consejo Consultivo de Población y sus atribuciones respecto de la situación demográfica y el registro de identificación.

11.- La Ley General de Población vigente, constituye un acontecimiento de gran valor sociológico para las generaciones presentes y futuras en el planteamiento de problemas demográficos. Con justificada razón se ha calificado como una de las decisiones políticas de mayor relieve en la última década, estimando el hecho de que México representa a uno de los países con más alto índice de reproducción humana y tomando como referencia la fecundidad en América Latina y por último, estimando la realidad económica del país.

12.- El fundamento constitucional para conocer sobre materia de Emigración, Inmigración, nacionalidad y ciudadanía parte del artículo 73 fr. XVI de donde se puede inferir la competencia en materia demográfica de la LGP.

13.- La planeación familiar y la planeación demográfica son acepciones complementarias en virtud de que la primera se refiere a la obtención de niveles más altos de vida dentro de la unidad social conocida como la familia, partiendo de una serie de progra

mas de educación y desarrollo organizados por el Estado, tendientes a reducir en una forma racional el número de miembros y la segunda alude a la creación por parte del Estado de un órgano especial que en México recibe el nombre de Consejo Nacional de Población, encargado de realizar una serie de actividades en coordinación con otros órganos para completar y estructurar el desarrollo del país, tomando en cuenta a la población como factor importante, dentro de las normas legales preexistentes.

14.- El control demográfico manifiesta desviaciones marcadas, al afirmar sus partidarios que la fecundidad es la principal causa de la pobreza y que por lo tanto los Estados desarrollados deberán influir en los que no lo están para reducirla. Por tal motivo se incluye un pronunciamiento contra semejante proposición, partiendo del principio de la soberanía de las Naciones y de la reflexión de que si los Estados desarrollados no resuelven sus problemas in ternos de tipo demográfico, menos podrán resolver los mismos problemas ajenos.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- CONSEJO, Nacional de Población
1974 La Revolución Demográfica
México, Editorial Mexicana S.A. de C.V. p.18
- 2.- FLORES, Gómez Fernando
1969 Nociones de Derecho Positivo Mexicano
México, Editorial Olimpo. p.21
- 3.- FLORES, G.F. Op.Cit. p. 24
- 4.- J. SHAFER, Robert
1958 La Sociedad Económica en el Nuevo Mundo
Syracuse, Editorial Universidad de Syracuse. p 9
- 5.- RAMOS, Palomera J.
1822 Proyecto de Ley General sobre Colonización.
México, p.p. 5 y s.
- 6.- RAMOS, P.J. p.7
- 7.- LOZANO, José María y DUBLAN
1876-1904 Legislación Mexicana. Colección completa
de las disposiciones legislativas expedidas desde la
consumación de la Independencia.
México, p.60
- 8.- LOZANO J.M. Op. Cit. p683
- 9.- LOZANO J.M. Op. Cit. 22 de febrero 1832
- 10.- LOZANO J.M. Op. Cit. 19 de noviembre 1825
- 11.- DE LA MAZA, Francisco
1893 Código de Colonización y Terrenos Baldíos
México, p. 346
- 12.- MORENO, Daniel
1973 Raíces Ideológicas de la Constitución de 1917
México, Editorial Mexicana S.A. de C.V. p.127
- 13.- ZARCO, Francisco
1956 Historia del Congreso Extraordinario Constitu-
yente.
México, Editado en: Colegio de México. p. 613
- 14.- LOPEZ, Rosado Diego G.
1968 Historia y Pensamiento Económico de México
México, Ed. UNAM p. 84 y s.
- 15.- LOZANO, J.M. Op. Cit. 28 mayo 1886
- 16.- MORENO, D. Op. Cit. p. 105
- 17.- MORENO, D. Op. Cit. p. 127

- 18.- MORENO, D. Op. Cit. p. 125
- 19.- DIRECCION, General de Estadística
Secretaría de Industria y Comercio.
1965 Anuario Estadístico de los Estados Unidos-
Mexicanos.
México, 1960-1962.
- 20.- ECHEVERRIA, Alvarez Luis
1973 Iniciativa de Ley General de Población.
México, 12 de septiembre de 1973.
- 21.- CONSEJO, N.deP. Op. Cit. p.p. 17,18 y s.
- 22.- LABAND,
Tratado de Derecho Público
1964 Edición Francesa. p. 262
- 23.- LABAND, Op. Cit. p.263
- 24.- LABAND, Op. Cit. p.506
- 25.- LABAND, Op. Cit. p.265
- 26.- FLORES, G.F. Op. Cit. p.46
- 27.- JELLINEK
Teoría General del Estado
t.II p.567
- 28.- CHINOY, Ely
1973 La Sociedad
México, Editorial Fondo de Cultura Económica p.94
- 29.- KELSEN, Hans
1970 Teoría General del Derecho y del Estado
México, Editorial UNAM. p.254
- 30.- LÓPEZ, Rosado Felipe
1960 Introducción a la Sociología
México, Editorial Porrúa p.49 y s.
- 31.- MALTHUS, Thomas Robert
1789 Ensayo sobre el principio de la Población
Inglaterra, p. 517
- 32.- MALTHUS, T.R. Op. Cit. p. 534 y s.
- 33.- MALTHUS, T.R. Op. Cit. p. 517
- 34.- MENDOZA, López Miguel
1922 Tratado de Economía Social Libertaria
México, Ed. Secretaría de Educación Pública p.150
- 35.- BENITEZ, Zenteno Raúl
1966 Proyección de la Población de México 1960-
1980
México, Editorial Banco de México.p.31

- 36.- NAVARRETE, Efigenia M.de
1970 Sobre Población y desarrollo económico
México, Investigaciones económicas Nos. 107-108
p. 223
- 37.- CHINOY, E. Op. Cit. p.217
- 38.- GONZALEZ, Zalazar Gloria
1971 Problemas de la mano de obra
México, Editorial UNAM. p. 176
- 39.-GONZALEZ, Z.G. Op. Cit. p 177
- 40.- H. COONTZ, Sidney
1974 Teorías de la Población y su interpretación
Económica
México, Editorial Fondo de Cultura Económica.p.154
- 41.- H. COONTZ, S. Op. Cit. p 156
- 42.- PROGRAMA, de Asistencia a la Población
1972 Agencia Internacional para el Desarrollo
- 43.- GARCIA, Peña Alvaro
1974 Rasgos Demográficos de América Latina
México, Revista de Comercio Exterior.p.825
- 44.- ORGANIZACION, de Estados Americanos
1964 Población. Simposio realizado en la Unión
Panamericana por la Secretaría General.