

201  
113  
Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

## El Censo de Población Como Insumo en el Proceso de la Planeación Económica y Social

T E S I S

Que para obtener el título de

Licenciado en Economía

p r e s e n t a :

Lucio Trujillo Velázquez

México, D. F.

1986



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 está 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.

EL CENSO DE POBLACION COMO INSUMO EN EL PROCESO  
DE LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

I N D I C E

Pag.

I N T R O D U C C I O N	I
I. CONCEPTO DE CENSO DE POBLACION Y DE PLANEACION	
1. Concepto de Censo de Población y su Importancia .....	1
1.1. Características Esenciales .....	3
1.2. Objetivos .....	4
2. El Plan o Proyecto Censal .....	5
3. Concepto de Planeación .....	8
II. EL CENSO DE POBLACION	
1. El Censo de Población en México .....	16
2. El Censo en el Contexto del Sistema Nacional de Información .....	20
3. Unidades de Observación del Censo .....	23
3.1 Tipos de Censo .....	24
3.2 Método de Empadronamiento .....	24
3.3 Período de Referencia de la Información .....	25
4. Temática que investiga el Censo .....	25
5. El Censo como instantánea e historia de la Población ..	38
6. La Información Censal como instrumento para el Aná- lisis Económico y Social de la Población.	40

III. LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL	Pag.
1. La Planeación del Desarrollo .....	72
2. Justificación y Carácter de la Planeación .....	79
2.1. El Proceso de Desarrollo Económico .....	83
3. La Planeación Regional .....	88
4. Naturaleza de los planes y principios básicos .....	97
en que se apoya el modelo.	
IV. EL ANALISIS DEMOGRAFICO Y LOS PROBLEMAS DE LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL	
1. Población y Planeación .....	109
2. Indicadores de Nivel de Vida .....	118
3. Funciones de la Información Censal en el proceso ...	123
de Planeación.	
3.1. Función Descriptiva .....	124
3.2. Función en el Diagnóstico .....	124
3.3. Función Predictiva .....	125
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
A. Conclusiones .....	VI
B. Recomendaciones .....	XII
BIBLIOGRAFIA .....	XVI

## INTRODUCCION

En las últimas décadas se ha dado una importancia muy significativa al proceso de planeación económica y social por parte de los gobiernos, particularmente en los países en proceso de desarrollo.

En éstos, el interés por la planeación ha crecido debido en parte, al deseo cada vez mayor de mejorar las condiciones de vida y a la creencia de que tal mejora no se podrá lograr espontáneamente.

En consecuencia, hasta los mismos gobiernos que eluden las ideas de la planeación, formulan implícitamente políticas económicas y sociales. Es por ello que la palabra "planeación" que figura en el título de este trabajo y que con mucha frecuencia se menciona en el texto del mismo, de manera general debe interpretarse como una referencia a cualquier forma de adopción, por un gobierno, de políticas económicas y sociales.

Asimismo, sabiendo que los planes de desarrollo económico y social varían en función del lapso que abarcan, de su naturaleza general o parcial y de su desagregación geográfica y sectorial, obvio es que su duración tiene efecto considerable sobre la importancia que el gobierno atribuye a la información de carácter demográfico. Esto es, cuanto más extenso sea el lapso que abarca un plan, indudablemente más importancia tendrán - o ciertamente deben tener - los factores demográficos.

Si bien el tipo de plan está determinado por las metas e ideología del gobierno, su valor práctico depende de la información que tengan a su disposición los planificadores y del compromiso que se imponga el gobierno con respecto al plan.

Por otra parte, si bien es cierto que la planeación puede describirse como un proceso compuesto por cinco etapas fundamentales: Programación y Formulación, consiste en la definición de objetivos y metas estimados más adecuados y factibles de alcanzar; Discusión y Aprobación, deben contar con la aprobación de los Organos Superiores, así como de todos los Sectores comprometidos; Ejecución, consiste en realizar en forma permanente las acciones de producción, acumulación, financiamiento, demanda, oferta, asignación de recursos reales y monetarios, además de la aplicación de medidas de política económica; Control y Evaluación, juicio crítico que implica la verificación y valoración de las acciones emprendidas, con objeto de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo cualitativa y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente; Reformulación, la verificación de las desviaciones entre las metas programadas y ejecutadas, y la selección adecuada y oportuna de las medidas correctivas, propiciarán la información suficiente para rectificar los desajustes. En este sentido, los datos demográficos que proporciona el censo de población y vivienda son necesarios para la planeación a fin de preparar proyecciones de población adecuadas, investigar las relaciones entre los procesos demográficos y socioeconómicos en el país y medir las tendencias de los estándares de vida. Estos tres usos de la información censal constituyen conjuntamente elementos integrales del proceso de planeación.

De esta manera, considerando que los procesos demográficos fundamentales son: la natalidad, la mortalidad y las migraciones - internas e internacionales - es necesario, para efectos de planeación, estimar los niveles y tendencias de estos procesos y dadas las estimaciones de población, su distribución geográfica y composición, se pueden estimar,

entre otras, las necesidades de la población en lo que respecta a educación, salud, alimentación, viviendas y otras formas de consumo, así como estimar el tamaño y composición de la mano de obra necesaria para satisfacer esas necesidades.

Cabe señalar, que las relaciones entre las variables demográficas y las socioeconómicas son, sin embargo, mucho más complejas que lo que indica el esquema de mecanismos anteriores, o sea, el análisis de las relaciones entre tales variables pueden ser convincentes para estimar tanto el efecto futuro de los factores demográficos sobre lo económico, como el efecto de cumplimiento de las metas del plan sobre dichas tendencias demográficas. Por lo tanto, dado que las relaciones obran en ambos sentidos, toda planeación cuidadosa del desarrollo económico y social debe considerar esta interrelación mutua.

Para esta finalidad, es necesario a la vez, la formulación de una política nacional sistemática y eficiente para la obtención de datos demográficos que puede ayudar considerablemente a la planeación y así estar en condiciones de lograr incorporar los datos de población al proceso de planeación, articulando de este modo los datos demográficos con la planeación. Además, dentro de esta función deberán estar incluidas investigaciones de las relaciones entre las variables demográficas y las socioeconómicas correspondientes.

Sin embargo, no obstante que es muy poco lo que se ha escrito hasta ahora sobre la manera de cómo se deben preparar los datos demográficos para su uso en la planeación y en la formulación de políticas, los caminos posibles y los requerimientos que hay que satisfacer son muy diversos.

Por lo tanto, dadas las consideraciones anteriores, es importante señalar que, con este trabajo no se pretende constituir un manual para la planeación del desarrollo económico y social, tampoco expone las técnicas demográficas de estimación.

Por consiguiente, en él sólo se trata de exponer, por una parte, la importancia del análisis demográfico, en la medida necesaria, señalándose cuáles son los datos necesarios que deben considerarse, con especial referencia a las circunstancias propias de nuestro país y por otra, se ofrecen indicaciones sobre las ventajas y limitaciones de las técnicas y procedimientos alternativos dentro del contexto de los datos necesarios para la contribución en el proceso de planeación. Asimismo, se insiste particularmente en la clase de datos demográficos que proporciona el censo de población y vivienda afines, que deberán considerarse para incluirse en el proceso de planeación en relación con la función que desempeñan, considerándose la fuente más general de éstos, sin dejar de olvidar las otras fuentes generadoras de datos sobre la población que son el sistema de registro civil que tiene a su cargo el control y cuantificación de sucesos, tales como nacimientos, defunciones, matrimonios, etc., y la correspondiente a los resultados del sistema de encuestas.

Por otro lado, se exponen también los diversos enfoques de la planeación y la necesidad de incorporar al proceso planificador los datos demográficos adecuados, teniéndose presente que los países difieren enormemente en lo que respecta a sus recursos humanos y financieros, así como en lo que atañe a la disponibilidad de datos y la gama de análisis factibles.



Los datos que deben considerarse en el proceso de planeación dependerán de las prioridades relativas que le asignan los funcionarios de la entidad de planeación y de las entidades de investigación demográfica de acuerdo con sus respectivos intereses: investigaciones directas hacia la política, crecimiento económico, bienestar social, etc.

Por último, mi inquietud por el estudio de los problemas demográficos, económicos y sociales que aquejan al país, me inclinaron a desarrollar este tema, bajo la consideración general de que los países en desarrollo como el nuestro, sienten una urgente presión por un crecimiento económico y una distribución más justa en el plano social, por lo tanto, es la planeación el instrumento o herramienta esencial en el intento de alcanzar esa meta. El uso de datos demográficos censales lo más exactos posible, a la vez que suficientes y oportunos, son importantes para el proceso de planeación y la adopción de políticas y consecuentemente la elaboración de un inventario de información demográfica y socioeconómica.

## C A P I T U L O   I

### CONCEPTO DE CENSO DE POBLACION Y DE PLANEACION

#### 1. Concepto de Censo de Población y su Importancia.

El objetivo de este capítulo es el de hacer un balance de las finalidades y funciones del censo y de la aplicación de los datos que el mismo proporciona a fin de poder precisar con la mayor claridad posible, su valor e importancia; teniendo presente que todos los datos provienen de las respuestas que las personas empadronadas dan a las preguntas contenidas en los formularios censales que se aplican en los eventos correspondientes y que éstos, en nuestro país, tienen una periodicidad generalmente de diez años; censos decenales que se realizan en los años terminados en cero.

El censo de población se define como "Un conjunto de operaciones relacionadas entre sí, que consiste en reunir, elaborar, analizar, evaluar y publicar datos demográficos, económicos y sociales correspondientes a todos los habitantes de un país o territorio, referidos a un momento determinado y a ciertos períodos dados".

Indudablemente el Censo de Población es una operación estadística de gran utilidad para el país, como parte permanente de un programa de recolección de datos, por ello es que se afirma que es la fuente primaria de los datos básicos sobre la población nacional que se requieren para fines administrativos y para diversos aspectos de la planeación socioeconómica.

Una de las finalidades del Censo de Población consiste, sobre todo, en atender ciertas necesidades de información estadística del país referidos a una fecha determinada, por lo cual, una de las aplicaciones importantes que tienen los datos estadísticos, es la de aportar parte de la información en que se basan los gobiernos federal, estatal y municipal para fijar y formular sus políticas en planes y programas de acción.

Por otra parte, el censo constituye una base de referencia para el sistema de estadísticas sociodemográficas continuas, anuales o permanentes y un marco esta

dístico para las encuestas de muestreo. Además, la utilidad de la estadística censal aumenta considerablemente si se analiza para obtener información sobre el crecimiento, distribución geográfica y composición de la población; examinar los factores que influyen en las tendencias y su probable variación, así como evaluar las consecuencias que pueden tener los cambios para formular políticas y emprender programas de actividades. Esta labor de análisis es esencial; cuando se trata de evaluar las necesidades y los recursos del país y asignar a los programas de desarrollo económico y social objetivos que se ajusten a la realidad.

Asimismo, el Censo de Población tiene especial importancia para países, como México, cuya población aumenta rápidamente, donde tiene lugar el movimiento migratorio rural-urbano en gran escala y en donde la composición de la población y la fuerza de trabajo, cambian continuamente en lo que respecta a características como el grado de instrucción, calificación profesional y en donde también el factor industrialización influye considerablemente en las posibilidades y necesidades de acción social y económica.

En realidad, el conocimiento de muchos aspectos de la vida del país, se facilita cuando se dispone de una información aceptable acerca de las características de la población, no sólo del total nacional, sino de las distintas divisiones político-administrativas en que se haya dividido. Esto es así, pues el examen de las cuestiones de empleo, migración, composición familiar, vivienda, educación, condiciones de salud y bienestar social cuya información proporciona el censo; es elemento básico para evaluar el pasado, describir con exactitud el presente y pronosticar el futuro.

Independientemente de las funciones y aplicaciones referentes a los diversos fines administrativos indicados, el Censo de Población proporciona datos que son indispensables para el análisis e interpretación de la estructura, distribución espacial y dinámica de la población. Existen además temas de interés científico, cuya importancia rebasa el campo puramente académico y que abarca problemas prácticos de expansión y administración industriales y comerciales, entre los cuales pueden mencionarse los cambios en la distribución de la población urbana y rural, la concentración de la población en las grandes urbes y la distribución geográfica de la población según la estructura por sexo y edad y diversas variables como son la ocupación, alfabetismo, nivel de instrucción y la mortalidad y natalidad en los diversos grupos de la población.

Cabe indicar que la información censal tiene también múltiples aplicaciones importantes en materia de negocios y planes industriales para los particulares y las instituciones privadas, que con frecuencia necesitan datos sobre las características de la población de las distintas partes o zonas del país.

Finalmente, la información censal es insumo indispensable para la realización de programas sistemáticos de proyecciones demográficas, es decir, no se pueden hacer estimaciones de población futura sin considerar dicha información, ya se trate de estimaciones del monto total de población, urbana, rural, económicamente activa, en edad escolar, etc.

### 1.1 Características Esenciales

Un censo de población debe reunir determinadas características esenciales, entre las cuales están las siguientes:

#### a).- El individuo o habitante, Unidad Censal.

El censo recaba datos por separado sobre cada persona, a fin de poder derivar clasificaciones detalladas con todas las combinaciones posibles, aunque la manera de obtener los datos permitan reunir en conjunto, informaciones comunes a todos los miembros del hogar y/o familia.

#### b).- Universalidad.

Esta característica implica que el empadronamiento debe incluir a todos y cada uno de los integrantes de la población que habitan un territorio nacional definido con precisión, para que los resultados tengan el requisito de exactitud y cabalidad.

#### c).- Periodicidad

Los censos deben levantarse a intervalos regulares, a fin de disponer de información comparable en momentos más o menos fijos..

#### d).- Simultaneidad.

Indica que el empadronamiento debe realizarse en una fecha específica, por lo tanto, los datos reunidos se referirán a un momento o a un período de tiempo bien definido.

e).- Continuidad.

Esta característica se refiere a que la realización de los censos deben tener continuidad no sólo en el aspecto cronológico, sino en el aspecto de la información que se capta, o sea, que debe haber continuidad en los temas investigados con el objeto de tener comparabilidad en la información de interés nacional, claro está sin perder de vista el aspecto de comparabilidad internacional, mundial y regional.

f).- Base Legal

Esta característica consiste en que el censo se lleva a cabo bajo el auspicio oficial del Gobierno Federal y con la cooperación de las Autoridades Estatales y Municipales. Por tal circunstancia debe ser prescrito por la ley, a fin de lograr el apoyo de la ciudadanía, así como para poder determinar el servicio de la administración pública directamente responsable de su planeación y ejecución y obtener los recursos financieros necesarios para dar cumplimiento al programa censal.

1.2. Objetivos.

El censo de población es una caracterización del conjunto de la población y es por ello que, no obstante que se obtiene información de cada habitante, su objetivo no es presentarla individualmente, sino formar grupos ordenados y homogéneos de acuerdo a las características que se investigan, de tal manera que se logren diferenciar conjuntos asociados, económicos y sociales.

Por lo tanto, gracias a sus características de universalidad, periodicidad y continuidad, el censo es el único medio por el cual se puede sobre bases uniformes obtener información de la población del país como un todo y comparar sus partes entre sí en un momento determinado.

Por consiguiente, los objetivos del censo se resumen de la siguiente manera:

A. OBJETIVOS GENERALES

- Cuantificar, para una fecha determinada, la población del país y las viviendas en que ésta se aloja, determinar su distribución geográfica de acuerdo a la

división político-administrativa del territorio nacional y las divisiones convencionales que se adoptan para fines censales.

- Clasificar a los habitantes y las viviendas en grupos más o menos homogéneos, mediante la identificación de sus principales características y derivar de ello la estructura o composición de la población en relación con las variables investigadas y agrupar las viviendas en función de sus tópicos más importantes.

## B. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Proporcionar los marcos muestrales y desarrollar la infraestructura estadística y cartográfica, que haga posible los servicios de encuestas por muestreo que permitan, en el período intercensal, satisfacer las necesidades de información con periodicidad anual y continua de datos de la población y la vivienda en cuanto a su característica más importante.
- Proporcionar el marco de referencia, tanto para el sistema de estadísticas sociodemográficas continuas, como para obtener datos sobre la dinámica, distribución geográfica y estructura de la población para examinar los factores que influyen en las tendencias, su posible variación y consecuencias.
- Proporcionar el medio por el cual se disponga de información del país como un todo y poder realizar comparaciones de sus partes entre sí para determinados momentos.

## 2. El Plan o Proyecto Censal.

El proceso censal constituye una operación completa formada por un conjunto de actividades correlacionadas entre sí, que deben planearse anticipadamente con el fin de garantizar su adecuada, continua e ininterrumpida realización, así como asegurar desde el inicio de las labores el cumplimiento correcto de las metas específicas y el logro de los objetivos censales fijados.

En efecto, la preparación y ejecución del Censo de Población, es una tarea delicada y compleja, no sólo por la gran cantidad y diversidad de recursos humanos y materiales que deben integrarse, coordinarse y controlarse para tales propósi

tos, sino también, por los fuertes volúmenes de información que hay que recabar y procesar, así como por los requerimientos de tiempo necesario para llevar a cabo los trabajos preparatorios. Por consiguiente, debido a la gran cantidad y diversidad de actividades que comprende el proceso censal para su preparación y ejecución, se impone la necesidad de agrupar todas las actividades que impliquen su planeación, organización y realización en etapas y fases dentro de un -- plan o proyecto, con el fin de facilitar tanto la comprensión del proceso como la programación y seguimiento de su desarrollo

En la formulación del plan o Proyecto censal se consideran, generalmente, tres etapas claramente definidas en las que se agrupan todas las actividades que comprenden el proceso censal. Estas etapas se presentan a continuación haciendo referencia sólo a las actividades más importantes:

#### ETAPAS Y ACTIVIDADES FUNDAMENTALES DEL PLAN O PROYECTO CENSAL.

##### 1.- ETAPA DE PREPARACION.

- a).- Base Legal (Decreto Presidencial).
- b).- Presupuesto y Control de Gastos.
- c).- Calendario de Actividades.
- d).- Diseño y Elaboración de la Cartografía Censal.
- e).- Diseño Conceptual. Temática a Investigar.
- f).- Diseño y Elaboración de Cuestionarios y Plan General de Tabulaciones.
- g).- Determinación del Método de Captura de Datos para su procesamiento Electrónico y Elaboración y Prueba de Programas de Cómputo.
- h).- Diseño de la Estructura de Organización.
- i).- Precenso y Censo de Prueba o Experimental.
- j).- Elaboración de la Metodología y los procedimientos para el levantamiento Censal
- k).- Programa de Impresión y Distribución de documentos censales
- l).- Definición y Ejecución de la Campaña de Publicidad para concientizar y sensibilizar a la población.
- m).- Determinación del Plan de Publicaciones y Definición de la Política de divulgación de los resultados Censales.
- n).- Selección, Integración y Capacitación del Personal de campo para el Levantamiento Censal.

## II.- ETAPA DE LEVANTAMIENTO.

- a).- Estrategias de Levantamiento
- b).- Fecha de Levantamiento ( Momento Censal ).
- c).- Períodos de Referencia de la Información.
- d).- Tipo de Censo y Método de Empadronamiento.
- e).- Período de Empadronamiento
- f).- Resultados Preliminares.

## III.- ETAPA DE TRATAMIENTO DE LA INFORMACION, OBTENCIÓN Y DIVULGACION DE LOS RESULTADOS CENSALES.

- a).- Recuperación y Concentración de la Documentación Censal.
- b).- Recepción de la Documentación en los Centros de Tratamiento.
- c).- Lotificación, Foliado y Clavificación de Cuestionarios Censales
- d).- Captura, Verificación y Validación de los datos.
- e).- Procesamiento Electrónico de la Información.
- f).- Análisis de los Resultados Censales.
- g).- Producción de Tabulación o Cuadros Estadísticos.
- h).- Publicación de Resultados Censales.
- i).- Evaluación de Resultados.

Como podrá observarse, en estas tres etapas del Plan o proyecto Censal, se engloban las actividades (macroactividades), que deberán llevarse a cabo antes, durante y después del levantamiento de la información.



### 3.- CONCEPTO DE PLANEACION

La planeación económica es un término relativamente nuevo, sobre todo en las economías capitalistas, puesto que ésta se puede considerar como una invención por parte de los teóricos de la economía socialista. 1/

Dos fueron las grandes potencias de la actualidad las que adoptaron por primera vez la planeación económica: la URSS, y la China Continental, ante el fenómeno de crecimiento económico que se registro en forma notable en la Unión Soviética. Los países capitalistas, principalmente los Estados Unidos de Norteamérica y los de Europa Occidental; prestaron en consecuencia mayor atención a los fenómenos de crecimiento económico a través de la planeación.

La planificación económica es una de las principales características del sistema socialista de producción, se utilizó como instrumento básico con fines en mayor grado sociales, olvidándose, en cierta medida de los fines lucrativos propios del sistema capitalista.

La planificación de la economía en los países socialistas, surge y se desarrolla a partir de procesos económicos objetivos, en una etapa histórica concreta, es condición necesaria de ésta, la propiedad social de los medios de producción y la socialización del trabajo. La planificación, es la intervención del Estado en los procesos económicos y sociales, con el fin de adaptar las actividades económicas, o sea, la producción de bienes y servicios a las necesidades sociales, por ello se dice, que una de las razones esenciales de la planeación es asegurar una inversión productiva suficiente para lograr un incremento en el ingreso nacional de tal manera que el ingreso per cápita se eleve.

Actualmente la planeación económica no sólo es objeto de estudio por parte de las grandes potencias, sino que también lo es en todos aquellos países llamados del tercer mundo, o sea los países de escaso o incipiente desarrollo como los de América Latina, Asia y Africa.

---

1/ OSKAR LANGER .- Los Modelos de Desarrollo Económico 1961. Ed. Escuela Nacional de Economía.

Ante la idea generalizada de adoptar la planeación económica, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados el concepto ha tenido diferentes aplicaciones. Así se tiene que algunos países practican la planeación indicativa o flexible, como Francia, Alemania y Japón este tipo de planeación evidentemente es la única forma posible (no necesariamente practicable), en una economía capitalista, ya que en todo caso ésta parece estar ligada a un nivel de desarrollo económico y del poderío del Estado frente al capital privado-; otros hacen uso de la planeación integral, como la URSS y China, la cual para algunos no es sino una planeación totalitaria o imperativa. 2/

La planeación indicativa o flexible se ha juzgado como un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de los países subdesarrollados, sin embargo, sabiendo que en algunos de ellos prevalece la economía mixta, es menester para su aplicación, la socialización de una parte más o menos importante de la economía. Lo que se pretende con esta medida, es que no toda la asignación de los recursos obedezcan al principio de lucratividad, sino que una parte se separe del mecanismo del mercado y de la propiedad privada para manejarse con miras a satisfacer directamente necesidades colectivas básicas, que plasmen las aspiraciones de la mayoría de la población entre las cuales se incluyen, entre otras, el nivel adecuado de educación, la salud pública y la seguridad social.

Por todo lo anterior, es necesario considerar algunos conceptos de Planeación:

PAUL BARAN.- Sintetiza la función y objetivo de la planeación, diciendo que debe entenderse por ésta, "Como la mejor racionalización del excedente económico".

3/

CHARLES BETTELHEIM.- "La planeación es la adaptación a priori de la producción a la satisfacción de las necesidades sociales adecuadamente jerarquizadas".

4/

---

2/ JEAN BENARD. Programación del Desarrollo Económico, 1965 F.C.E.

3/ PAUL BARAN.- La Economía Política del Crecimiento. F.C.E.

4/ CHARLES BETTELHEIM .- Problemas teóricos y prácticos de la Planeación, 1962

De estos dos conceptos se desprende que la planeación viene a ser un mecanismo económico contrario a la libre competencia, ya que en ésta, la adaptación de la producción se realiza a posteriori (primero se produce y después se trata de adecuarla a la demanda) presentándose con ello, por lo regular, el desperdicio y por lo tanto hay ausencia total del principio de racionalización económica el cual en escala social, por lo regular caracteriza a las economías planificadas. Esto es, con la planificación las leyes económicas quedan sujetas a la voluntad humana, porque el ajuste de la oferta y la demanda no se realiza en un libre juego de ambas fuerzas en el mercado.

Con base en los conceptos de planeación indicados y las consideraciones expuestas, para fines de este trabajo, se considerará la Planeación indicativa o flexible, en el entendido de que su eficacia y éxito dependerá siempre y cuando se den las condiciones siguientes:

- Presión de una necesidad histórica
- Que las relaciones de fuerza entre Estado y las empresas sea tal que permita al primero negociar con firmeza y tenga una participación directa en el desarrollo económico del país .
- La existencia de una administración pública honesta y calificada con número suficiente de funcionarios con estas cualidades
- Que la formulación se valide con la concentración de todas las informaciones cuantitativas (Cuentas Nacionales, censos, estadísticas continuas etc.) verdaderas y suficientes.

## Otros Conceptos Fundamentales

Este apartado está destinado a presentar las definiciones de otros conceptos que se utilizan durante el análisis y descripción de los temas del trabajo. Es importante, en primer término mencionar las definiciones de Demografía y Desarrollo Económico, dado que de la primera se desprenden algunos otros juicios que tienen estrecha relación con ella y, respecto al segundo con el fin de dejar asentado cual será el concepto que para los fines específicos del estudio se deberá tener en cuenta.

La Demografía ha sido definida en distintas formas por diferentes autores. - Wolfenden, por ejemplo, la define como "el estudio estadístico o colectivo de las poblaciones humanas"; Darclay como "la presentación numérica de las poblaciones humanas"; Hauser y Duncan como "El estudio del Tamaño, la distribución geográfica y la estructura de las poblaciones, sus cambios internos y los componentes de dichos cambios, que pueden identificarse como la natalidad, la mortalidad, los movimientos migratorios y la movilidad social (cambios de Status.)

La última definición parece la más satisfactoria dado que acentúa explícitamente la naturaleza dinámica de las poblaciones al mencionarse el estudio de sus cambios como uno de los propósitos más importantes de la Demografía. De la misma definición se desprende que esta disciplina realiza dos funciones principales. La Estática que se refiere al Estado o Status de la población y la Dinámica que se refiere a los Movimientos. Es precisamente apoyándose en estos dos campos como se hará el Análisis de la dinámica y Status de la población.

Con base en lo anterior, en seguida se indican los conceptos demográficos fundamentales:

**ESTRUCTURA DE LA POBLACION.** Es la composición o agrupamiento de los individuos que integran un grupo humano con respecto a determinada característica (sexo, edad, estado civil, nivel de instrucción, alfabetismo, ocupación, etc.).

**TASA DE NATALIDAD.** Es el resultado de relacionar el número de nacidos vivos con el número medio de individuos que forman la población (se expresa en tanto por mil).

**TASA DE MORTALIDAD.** Representa la razón por cociente entre el número de defunciones observadas en una población y el número medio de personas que la forman durante el mismo período de observación. (se expresa en tanto por mil )

**CRECIMIENTO GENERAL O TOTAL DE LA POBLACION.** Es la forma en que una población - se modifica en el transcurso del tiempo, por la renovación de las generaciones que la constituyen y por efecto de las migraciones internacionales.

**CRECIMIENTO NATURAL DE LA POBLACION.** Es la modificación que sufre una población en el transcurso del tiempo por el comportamiento de las variables Natalidad y Mortalidad (una positiva, nacimiento y la otra negativa, defunciones ); esto es el saldo de nacimientos menos defunciones.

**CRECIMIENTO SOCIAL DE LA POBLACION.** Son las fluctuaciones del monto de una población en el transcurso del tiempo por la acción de las variables "Inmigración" (entrada de habitantes a una localidad) y "emigración" (salida de habitantes ) ámbas corrientes constituyen el fenómeno "migratorio" o "migración".

**CRECIMIENTO DEMOGRAFICO.** Es la variación que experimenta el número global de - habitantes de un territorio opais determinado. A esta expresión se le da, generalmente un sentido algebraico; por lo que se dice, de una población decreciente, que tiene crecimiento negativo.

**TASA DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO.** Es la velocidad de aumento de una población - durante un cierto lapso de tiempo considerado.

**MOVIMIENTO MIGRATORIO O MIGRACION.** Es el desplazamiento de personas con traslado de residencia de un lugar de origen o salida, al lugar de destino o de - llegada.

**MIGRACION INTERNACIONAL O EXTERNA.** Son los movimientos que afectan a la población de determinado territorio, o sea, aquéllas en que el lugar de destino es de distinto territorio opais que el de origen.

**MIGRACION INTERIOR O INTERNA.** Es aquélla cuando el lugar de origen y el de destino se hallan situados ambos en el interior de un mismo territorio o país

**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.** Es la parte de la población que participa en la producción de bienes y servicios de índole económico, y por lo tanto contribuyen en la formación del producto Interno Bruto.

**OCUPACION PRINCIPAL.** Es la que cada persona estima que constituye su actividad básica, así como de la que obtiene la mayor parte de sus ingresos y por lo tanto, le dedica gran parte de tiempo; en la mayoría de los casos la ocupación principal es en realidad la ocupación única.

**POSICION EN LA OCUPACION.** Se le conoce también como categoría o posición en el trabajo y se refiere a la relación entre la persona económicamente activa y su empleo (rango en el trabajo principal).

**RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA.** También se le denomina clase de actividad y se le identifica con la actividad básica que realiza, el establecimiento o unidad económica en relación con la clase de bienes producidos o servicios que presta.

**SECTORES ECONOMICOS.** Se les reconoce también como Sectores de la Actividad Económica. En la terminología económica moderna se utiliza con mucha frecuencia la clasificación tripartita de la actividad económica y es la agrupación de las ocho ramas principales de la actividad económica, bajo los rubros de Actividades Primarias o del Sector Primario; Actividades Secundarias o del sector secundario y Actividades Terciarias o del Sector Terciario.

**MANO DE OBRA O FUERZA DE TRABAJO.** Es la población apta para trabajar (la que ésta en condiciones psicofisiológica para vender su fuerza de trabajo) según su edad, o sea la comprendida entre los 15 y 64 años de edad, límite inferior y superior de edades aceptables de acuerdo a la organización internacional del trabajo.

Este concepto incluye el potencial de habitantes que pueden ser incorporado a la población económicamente activa, dependiendo de la edad en que se encuentre.

**ALFABETISMO.** Este concepto denota la aptitud para leer corrientemente un párrafo o recado y comprenderlo, así como escribir una breve exposición sobre un tema de la vida cotidiana. Encierra, además dos situaciones: persona alfabeto, -aquella que sabe leer y analfabeta, la que no sabe leer ni escribir o que sólo sabe leer.

**NIVEL O GRADO DE INSTRUCCION.** Se refiere al último año o grado de estudios terminado y aprobado por una persona, en el nivel o ciclo de instrucción más avanzado que ha cursado en cualquier centro de enseñanza regular.

**NIVEL DE VIDA.** La medida en que se satisfacen aspiraciones (necesidades físicas y culturales) socialmente aceptables.

Respecto al Desarrollo Económico, se han dado también diferentes definiciones, de entre las cuales a continuación se indican algunas:

Irma Adelman, define Desarrollo Económico como "El proceso por medio del cual se transforma una economía cuyo ingreso por habitante tiene una tasa de crecimiento pequeña o negativa, en una economía en la cual el ingreso por persona tiene una tasa significativa de incremento autosostenida como una característica permanente a largo plazo" 5/

Paul Singer, lo define como "Una instancia específica del crecimiento económico, y éste último puede considerarse como la variación en el tiempo del volumen total de producción social, medida en alguna unidad" 6/

Horacio Flores de la Peña, lo describe como "Un proceso de mayor y mejor empleo de los factores productivos que se obtienen por medio de una utilización creciente de los bienes de capital y de la tecnología moderna en el proceso productivo y que tiene como finalidad aumentar sustancialmente el nivel de vida de los sectores populares en un período razonable corto".7/

De las definiciones anteriores se puede señalar que, todas ellas contienen implícito los siguientes elementos característicos:

---

5/ Adelman Irma. Teorías del Desarrollo Económico.

6/ Singer Paul. Dinámica de la Población y Desarrollo.

7/ Flores de la Peña Horacio. Obstáculos del Desarrollo Económico.

- a) Incremento del ingreso per-cápita.
- b) Distribución equitativa de la riqueza y por ende mejores niveles de vida
- c) Utilización racional de los recursos disponibles y del excedente económico
- d) El proceso debe ser autosostenido, acumulativo y continuo
- e) Como resultado se presenta una transformación en la estructura económica, política y social.

Por lo tanto, con base en las características que encierran dichas definiciones, el concepto que de éste se utilizará se resume en los siguientes términos.

Se entenderá el desarrollo económico "Como el proceso por el cual se obtienen incrementos sostenidos del ingreso per-cápita, a través del tiempo y por medio del cual, se logran transformaciones económicas y sociales."



## CAPITULO II

## EL CENSO DE POBLACION

## 1. El Censo de Población en México.

Los primeros indicios que se tienen en México relacionados con el recuento demográfico, se remontan a la llegada de la inmigración chichimeca al valle de México, lo que ocurrió en el año 1116 y según reseñas se contaron 3 200 000 personas en el lugar llamado Nephualco (El contadero) cercano al Valle de México.

Entre los documentos importantes al respecto, figuran los libros del emperador azteca Moctezuma, en los que se especificaba al contribuyente la tributación, los cuales sirvieron de base a los conquistadores para imponer su plan de contribución.

Durante el período colonial y desde los primeros virreyes se iniciaron recuentos tendientes a conocer la estructura demográfica de la población. En este período, el documento estadístico más antiguo de que se tiene noticia es el informe del arzobispo Fray Alonso de Montúfar, sobre el estado social de la Nueva España, a los 50 años después de la conquista.

Por los años de 1580-1584 y por real disposición de Felipe II, los Gobernadores, corregidores y Alcaldes Mayores, así como las autoridades eclesiásticas, efectuaron una descripción, incluyendo entre otros los conceptos siguientes: nombre indígena de los poblados, significado, configuración, clima, número de habitantes, recursos naturales, comunicaciones, etc.

En los años siguientes, se realizaron censos en 1614, 1625, 1654, 1662, 1665 y 1667, que no se dieron a conocer al público porque se efectuaron tan solo para fines gubernamentales. Más tarde, en 1746, don José Antonio de Villaseñor y Sánchez, publicó su "Teatro Americano", descripción general de los reinos y provincias de la Nueva España, que es una descripción de habitantes, templos, hospitales, etc. , y consumo de maíz, frijol, trigo, carne y otros productos.

Sin duda alguna, el primer censo de población propiamente dicho, es el que se le

vantó por órdenes del segundo conde de Revillagigedo, cuyos resultados se presentaron en cuadros estadísticos, los cuales sirvieron de base más tarde al Barón de Humboldt, para su célebre ensayo político sobre la Nueva España; Humboldt, - anteriormente a su ensayo, escribió su primera obra llamada tablas Geográfico-Políticas sobre la Nueva España, que contenía datos sobre superficie, población e información sobre agricultura, industria comercio, etc; pero fue su ensayo político sobre la Nueva España, la que puede considerarse como obra orientadora y básica para conocer la potencialidad de un pueblo en sus recursos naturales y humanos, mediante la ciencia geográfica y la disciplina demográfica.

Con las noticias de Nueva España, publicadas en 1805 por el consulado concluye realmente la labor estadística realizada durante la época de la colonia.

Consumada la Independencia, renació la inquietud por conocer el país más a fondo y fue así como la junta de Gobierno, en 1821, mandó que las juntas provinciales y los Ayuntamientos realizaran trabajos sobre Estadística, División Territorial, etc.; después en 1822, decretó la formación de la Estadística General del Imperio.

El caos político reinante, impidió la realización de esos buenos proyectos y -- fue sólo la provincia de Valladolid (hoy Estado de Michoacán), la que publicó - en 1824 su estadística, realizada de acuerdo con los ordenamientos legales indicados.

En 1831, se decreto el levantamiento de un censo de población, de cuya ejecución se encargó Don Antonio Jose Valdés. Sus resultados fueron sólo estimaciones basadas en recuentos parciales existentes para el Distrito Federal y algunas entidades y fue publicado por Don Lucas Alamán en 1832.

En 1833, se fundó la "Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística", la cual -- realizó el "Censo General de Población Clasificada" y el "Censo General Estadístico de la República". Con estos trabajos puede decirse que nació el estudio de las principales características demográficas y de la estructura social y económica de la población mexicana.

En 1857, surgen las estadísticas vitales con los trabajos estadísticos que realizó el Ministerio de Fomento, respecto a movimientos natural y social de la población. De igual forma, por la misma época, nacen las estadísticas del comer

cio exterior y administración pública. Las primeras con el estudio de Don Miguel Lerdo de Tejada: "Comercio Exterior de México", y las segundas, por lo escrito por Don Manuel Fayno sobre las cuentas y gastos, crédito, etc.

En el año 1882, por iniciativa de don Antonio García Cubas y don Emiliano Bustos, cesa la relativa anarquía que existía en la elaboración de estadísticas al crearse la Dirección General del Ramo, dependiente del Ministerio de Fomento. Es a partir de esta fecha cuando puede considerarse que principia en nuestro país a consolidarse la estadística general bajo un aspecto oficial y metodológico, es decir, que se inicia propiamente el Sistema Estadístico Nacional.

La Dirección General de Estadística, desde su creación (20 de mayo de 1882), hasta 1910, fecha en que propiamente entró en receso casi total de sus actividades por el movimiento social de la revolución Mexicana, realizó trabajos de importancia como los siguientes:

Censo de Población 1895 (considerado como el primer Censo de Población oficial, 1900 y 1910; así como estadísticas vitales, de la propiedad rústica y urbana, agricultura, transporte, comercio, presupuesto, etc. todas ellas con carácter de permanentes y que se dan a conocer en volúmenes a los que se les asignó el nombre de Anuarios, los que se publicaron interrumpidamente desde 1883 hasta 1907. El de este último año se publicó en 1912. Los datos de 1908 y 1909 se divulgaron en boletines posteriores. A partir de 1911, la labor estadística se interrumpe para renacer en 1921, año en que se levantó el IV Censo General de Población y puede decirse que en 1922 se reanuda en firme el servicio estadístico nacional.

En conclusión, a partir del año de 1895 se han realizado en México 10 Censos Nacionales de Población, considerados como oficiales, que arrojaron los siguientes montos de habitantes.

<u>CENSO</u>	<u>FECHA</u>	<u>HABITANTES</u>
I	20-OCT-1895	12 632 427
II	27-OCT-1900	13 607 272
III	25-OCT-1910	15 160 369
IV	30-NOV-1921	14 334 780

V  
VI  
VII  
VIII  
IX  
X

15-MAY-1930  
6-MAR-1940  
6-JUN-1950  
8-JUN-1960  
28-ENE-1970  
4-JUN-1980

16 552 722  
19 653 552  
25 791 017  
34 923 129  
48 225 238  
66 846 833

## 2. El Censo en el Contexto del Sistema Nacional de Información.

Instaurar un adecuado Sistema Nacional de Información que coadyuve al proceso de toma de decisiones, suministre la información suficiente, confiable, oportuna y se maneje con eficiencia en sus fases de captación, procesamiento y presentación; es objetivo y función del Ejecutivo Federal.

Para la consecución de este objetivo es necesario el orientar los procesos de producción, en base a la jerarquización de la demanda de información, a fin de dar firme respuesta a los requerimientos de los usuarios, así como diseñar esquemas más teóricos que conceptualmente integren y den congruencia a las acciones del sistema y ; articular los procesos de generación de datos con el propósito de que, con ello, se logre evitar el traslape de funciones y el consecuente desperdicio de recursos, tanto humanos como materiales.

Asimismo, es imprescindible el captar, procesar, producir, preservar, analizar y difundir la información que satisfaga las necesidades del país y con ello crear la base de datos para la toma de decisiones, proporcionar la información básica y derivada que refleje en forma permanente, la realidad nacional, conformandose así el material estadístico necesario.

La integración del sistema nacional de información deberá darse dentro de un ámbito de responsabilidad compartida en el que la misma, es obligatoria para el Gobierno Federal, acordada con los Gobiernos Estatales e inducida a los sectores privados y los socialmente organizados.

De igual manera, debe ser un sistema cuya producción sea descentralizada que garantice la disponibilidad de información única, confiable, actualizada y conceptualmente integrada a través de esquemas teóricos. Para esto se requiere de una definición centralizada de normas y lineamientos que rijan la producción y el mejoramiento de la información. Esto es, concebir el sistema centralizado en su normatividad y descentralizado en sus acciones.

La elaboración de normas y lineamientos que rijan y orienten la producción y mejoramiento de la información, en base a las necesidades prioritarias para la toma de decisiones y para la programación de acciones requiere de la evaluación y sistematización de las necesidades de información con referencia a marcos conceptuales integrados. Esto constituye el punto fundamental a partir del cuál se

--- habrán de articular los procesos de generación de datos dentro del Sistema Nacional de Información; el plano conceptual en donde la existencia de un esquema de conceptos que integre y sistematice las demandas de información, permita establecer las prioridades y definir los programas de producción de datos estadísticos, que en un proceso de adecuaciones sucesivas, responda en forma efectiva a las necesidades de los diversos usuarios institucionales y particulares.

Es en este contexto donde el Censo de Población cobra particular importancia, en virtud de que las definiciones conceptuales utilizadas en él, condicionan a lo largo de todo el período intercensal a otros procesos de generación de información; asimismo, las dimensiones de las tareas a nivel nacional que implica su ejecución requiere del desarrollo de una infraestructura, que, de ser apropiada, facilita la realización de otros procesos de producción de información.

Es importante indicar también que el censo, dentro de este contexto, no puede ser considerado como proceso aislado de los demás procesos, sino como parte integral de programas que buscan la adecuación de lo existente y la producción de lo necesario. En consecuencia, la función del Censo de Población, para cumplir como respuesta a las necesidades de información básica, es cumplir no sólo en términos de su consistencia conceptual interna, sino en relación a su articulación con otros procesos de generación de información (otros censos, registros administrativos y encuestas por muestreo). Sólo a partir de esta concepción, es posible superar el aislamiento y desvinculación conceptual de este censo respecto a otras alternativas de producción de información.

Por lo anterior resulta importante destacar que la función normativa que tiene el censo en la práctica, lo convierte en un instrumento central de la política del Sistema Nacional de Información. Esto es, los conceptos que utiliza el Censo de Población determinan no sólo el análisis de los resultados censales, sino que condicionan el uso y la producción de información alternativa, a la comparabilidad con los criterios y definiciones utilizados.

Ahora bien, el Censo de Población tiene como característica, la de proporcionar información a intervalos amplios (decenales) que permiten captar, a modo de instantánea fotografica, diversas situaciones del proceso por el que atraviesan los fenómenos demográficos, económicos y sociales. Por lo que, no es factible inferir la dinámica de dichos fenómenos sin la incorporación de información ge-

nerada por otras fuentes alternativas con una mayor cobertura temporal y conceptual.

Por lo tanto, asignar al Censo la tarea de captar la estructura de dichos fenómenos, dejando los factores dinámicos y coyunturales a los registros administrativos y a las encuestas, es sin duda el criterio más adecuado que el de pretender satisfacer necesidades de información con el instrumento censal, que no es el adecuado. Esto es, dada la necesidad que impone la utilización creciente de la información en la toma de decisiones y la programación, los registros continuos administrativos y las encuestas aparecen como los mecanismos idóneos para responder a tales necesidades de información.

Sin embargo, no obstante la anterior consideración general, se debe estar consciente de que actualmente existen deficiencias serias en la utilización de fuentes alternativas, cuya corrección es un proceso lento que no podrá dar resultados tangibles en el corto plazo. Estas circunstancias determinan la imposibilidad de cambiar radicalmente los objetivos y funciones censales como procesos de satisfacción de requerimientos de información y aconsejan fortalecer la estrategia mediante la cual el Censo de Población además de proporcionar información básica que satisfaga necesidades prioritarias (la no susceptible de ser captada a corto plazo por otros medios), establezca elementos de congruencia conceptual que sienten las bases de una verdadera integración conceptual de registros administrativos y encuestas, proporcionando además marcos de muestreo de buena calidad.

Por otra parte, tomando en cuenta la función normativa que a nivel conceptual tiene el Censo de Población sobre otros procesos de generación de información, es importante mencionar que la definición de los conceptos que en él se captan deben considerarse como elementos de normatividad para todo el Sistema Nacional de Información y en particular dentro de las estadísticas sociodemográficas.

Es en el contexto del Programa de Desarrollo de las Estadísticas sociodemográficas en el que el Censo de Población adquiere un sentido muy concreto de articulación con otros procesos de generación de información; permitiendo que a través de la integración conceptual se garantice la complementariedad de las diferentes fuentes de datos en la satisfacción de necesidades de información y el aprovechamiento de la infraestructura informática, estadística, cartográfica y

administrativa común a dichas fuentes.

De esta forma los conceptos captados por enumeración total durante el censo, se constituyen en el conjunto central de la información básica que por medio del levantamiento de encuestas posteriores al empadronamiento censal y con la adecuación de los registros administrativos se puede complementar, satisfaciendo así, por aproximaciones sucesivas las necesidades de información intercensal incorporada al esquema conceptual integrado.

Finalmente, dentro de esta concepción integral del proceso de la estadística - demográfica, el Censo de Población requiere del establecimiento de programas de generación de datos por medio de encuestas y registros administrativos que den continuidad y complementen las funciones censales, de tal manera que el Censo lejos de ser un proceso ajeno a otros procesos de generación de información se convierta en el elemento modular del programa de Desarrollo de las Estadísticas sociodemográficas.

### 3. Unidades de observación del Censo.

Sin lugar a duda, dentro del proceso censal, la actividad más relevante la constituye el empadronamiento General de la población y cuyos logros dependen en gran medida de la adecuada preparación y realización de las actividades prece - dentes al Empadronamiento, hacia donde convergen todos los esfuerzos desarrolla - dos.

Por lo tanto, al definir la estrategia del Empadronamiento se determinan las - unidades de observación del Censo.

La unidad Primaria de observación del Censo de Población es el habitante que en la fecha censal, es residente habitual en el país, independientemente de su nacionalidad, exceptuando a los extranjeros que residen en el país por encontrarse cumpliendo funciones diplomáticas o por motivos oficiales, así como sus fami - liares.

Como Unidades adicionales de observación se consideran la vivienda y dentro de ésta la Familia o Grupo



Por consiguiente se empadronan todos los habitantes sean nacionales o extranjeros que residen en el país en la fecha del censo, y dentro de cada vivienda se identifican las familias o grupos que habitan en ellas y las personas que las forman, así como las personas solas que no constituyen familia o grupo.

Para tales efectos, se considera como "Residencia Habitual", el sitio o vivienda donde la persona tiene su domicilio y es el que normalmente indica como lugar donde vive; por regla general se trata del sitio en donde la persona normalmente duerme.

### 3.1. Tipo de Censo

De acuerdo a la técnica censal establecida internacionalmente, existen dos tipos de Censo:

De "Facto" o "Hecho", el cual consiste en empadronar a los habitantes según el lugar donde se encuentren presentes en la fecha del Censo.

De "Jure" o "Derecho", que consiste en censar a los habitantes de acuerdo a su lugar de "residencia Habitual".

Según la Tradición Censal Mexicana en los Censos de Población de 1895, 1900, 1910 y 1921 se aplicó el tipo de Censo de "Facto" o "hecho" y a partir del Censo de 1930 México se inclinó decididamente por captar a la población según el tipo de censo de "Jure" o "Derecho". La opción de este tipo de censo, a través del que se capta a las personas en el lugar donde residen habitualmente, - exceptuando los casos en que el habitante se encuentra ausente del mismo por un período mayor de 6 meses o más, ha permitido presentar las distintas características de la población distribuida geográficamente según su lugar de residencia habitual, o sea, en relación con la vivienda ocupada normalmente por la familia a la que pertenece información particularmente útil en el estudio de fenómenos tales como la migración interna y en las actividades de planeación.

### 3.2. Método de Empadronamiento.

En el ámbito internacional, existen dos métodos principales de empadronamiento y estos son:

El denominado "Autoempadronamiento", el cual consiste en que el formulario censal es entregado en cada vivienda objeto del censo, para que cada jefe de familia o una persona responsable miembro de la misma de respuesta a las preguntas que se formulan. Este formulario es recogido posteriormente, una vez que ha sido contestado.

El método de "Entrevista", consistente en que los datos correspondientes a la vivienda y sus ocupantes, es proporcionada directamente por un "Informante" y anotados en el formulario censal respectivo por la persona autorizada para tal fin, para este caso el "Empadronador".\*

### 3.3. Período de Referencia de la Información

En general, la información recabada en el Censo de Población, relacionada con las viviendas y sus ocupantes está referida a una fecha determinada, la cual se fija como "Fecha del Censo" y más específicamente a un "Momento Censal" que es la cero horas de día fijado como fecha censal.

Cabe indicar que algunos datos que se recaban, tienen períodos de referencia diferentes al indicado; como son la información sobre actividades económicas cuya referencia es, generalmente la semana anterior a la fecha del censo y la correspondiente a los ingresos que se refiere a los ingresos obtenidos el mes anterior a dicha fecha censal.

### 4. Temática que Investiga el Censo

Los tópicos o temas que con mayor frecuencia se investigan en los censos de población, están comprendidos en los recomendados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en el Programa del Censo Mundial de Población (principios y Recomendaciones Relativos a los Censos de Población. Informes Estadísticos. Serie M No. 44 (ONU).

En la siguiente lista se presentan los temas que según las Naciones Unidas, se consideran de interés Nacional e Internacional.

\* Este método es el que se utiliza en los Censos de Población en México.

TEMAS QUE SE INCLUYEN EN EL FORMULARIO CENSAL

A.- Características Geográficas.

1. Lugar de Empadronamiento
  - a).- Lugar de Presencia en la fecha del Censo
  - b).- Lugar de Residencia Habitual
  - c).- Lugar de Presencia y Residencia Habitual
2. Lugar de Nacimiento
3. Lugar de Residencia Habitual
4. Tiempo de Residencia

TEMAS DERIVADOS

5. Población Total
6. Población en localidades o Centros Poblados
7. Población Urbana y Rural

B. Características de los Hogares o Familia

8. Relación con el Jefe del Hogar
9. Relación con el jefe de la Familia

TEMAS DERIVADOS

10. Composición de los Hogares
11. Composición de las Familias

C. Características Personales

12. Sexo
13. Edad
14. Estado Civil
15. Nacionalidad Legal.

#### D. Características Educativas y Culturales.

- 16. Alfabetismo
- 17. Nivel de Instrucción
- 18. Asistencia Escolar
- 19. Titulos Academicos
- 20. Lengua o Idioma
- 21. Religión
- 22. Alimentación

#### E. Características Económicas

- 23. Tipo de Actividad
- 24. Ocupación
- 25. Rama de Actividad Económica
- 26. Categoría en la Ocupación

#### F. Características de la Fecundidad

- 27 Hijos Nacidos Vivos
- 28. Edad al Contraer Matrimonio
- 29. Duración del Vínculo Matrimonial.

Se estima que todos estos temas, tienen un interés indiscutible desde el punto de vista nacional e internacional y se consideran como de uso universal, habiéndose puesto de manifiesto su gran utilidad en los censos efectuados hasta la fecha, sin embargo, no es esta una lista fija. Cada país recaba su información tomando en cuenta sus propias necesidades, la disposición y capacidad de las personas censadas para suministrar datos suficientemente veraces, los recursos disponibles y el desarrollo de la técnica censal alcanzado, sin perder de vista el máximo de comparabilidad internacional.

Existen otros temas de interés nacional para algunos países que no se incluyen en la lista indicada y que incluso son investigados en virtud que proporcionan una imagen más completa de la situación que tiene su población en el momento de realizarse el evento censal. Muchos de esos temas, han sido objeto de investigación en algunos países y entre ellos se pueden mencionar los siguientes: lugar de residencia anterior; residencia en áreas agrícolas; número de personas

dependientes económicamente; ingresos de la población, ocupación secundaria, período de trabajo de la persona, período de desempleo y como tema derivado la población dependiente de una o varias ramas de actividad económica.

Varios países han establecido ciclos definidos de actividad censal combinada de acuerdo con sus peculiares necesidades. En México, el ciclo censal se ha establecido cronológicamente comprendiendo el levantamiento del censo de Población y el Censo Agropecuario (en el mismo año) y posteriormente los Censos económicos en el año siguiente, el cual comprende propiamente los Censos Industriales, Comercial, Servicios y Transportes.

En el caso de México, solamente se investigan unos pocos rubros del Censo de habitación en el de Población y se comprenden bajo la denominación de "Características de la Vivienda."

Antes de presentar la temática investigada en el último Censo de Población, es pertinente señalar de manera muy concreta las principales características del mismo.

Hasta la fecha en México se han levantado diez Censos de Población. El último Censo llevado a cabo se denomina "X" Censo General de Población y Vivienda 1980"

#### CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES:

- Fecha de Levantamiento .- El 4 de Junio de 1980
- Unidad Censal y Unidad de Observación.- La unidad de investigación fue el habitante y las unidades de observación la Vivienda y el Hogar o Grupo Familiar.
- Cobertura Geográfica.- Nacional, comprendiendo Entidades Federativas, Municipios, Delegaciones y Localidades o Centros Poblados.
- Período de Referencia.- Para la Mayor parte de las características de los habitantes y las viviendas fue el día 4 de Junio y más específicamente el "Momento Censal"- las cero horas del día 4 de Junio-, por consiguiente la información obtenida refleja, en general, situaciones existentes en ese momento.

La semana anterior a la fecha del censo - del lunes 26 de mayo al domingo 10, de junio -; se utilizó como período de referencia para los datos sobre alimentación y características económicas y para el caso de los ingresos el período de referencia fue el mes anterior, mayo de 1960.

- Tipo de Censo.- De "Jure o Derecho", por lo tanto este censo captó información de los habitantes según su residencia habitual.
- Método de Empadronamiento.- el de Entrevista, la información correspondiente a las viviendas y los habitantes fue obtenida y anotada en los cuestionarios censales por el Empadronador, persona autorizada para este fin.
- Tipo de Formulario.- El cuestionario utilizado fue de tipo "cuaderno" que constó de cuatro partes:

Primera Parte.- La portada, destinada para los datos de identificación geográfica, ubicación de la vivienda y tipo de vivienda.

Segunda Parte.- La destinada para instrucciones generales sobre como hacer las preguntas y anotar las respuestas en el cuestionario y consignar los datos sobre características de la Vivienda.

Tercera Parte.- Esta parte se destino para anotar el número de personas ocupantes en la vivienda, el número de familias o grupos en la vivienda, la lista de los ocupantes y la información sobre los bienes y alimentación de cada una de las familias o grupos que habitaban en la vivienda.

Cuarta Parte.- Corresponde al resto del cuestionario y se utilizó para anotar los datos de todas las personas ocupantes de la vivienda. Esta parte del cuestionario tenía una capacidad hasta para 14 personas. Se utilizó un cuestionario por cada vivienda.

- Organización Censal.- Para la realización de este censo, se adoptó una estructura de organización Mixta y Desconcentrada en la que participaron directamente los Gobiernos de los Estados y el Gobierno Federal. Se confirió a los Gobiernos Estatales la responsabilidad de operar el levantamiento del censo en sus respectivas entidades federativas conforme a la normatividad fijada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La organización se diseñó tomando como base, entre otros, los siguientes criterios:

- La división Político-Administrativa del país
- El período previsto para el levantamiento censal.
- Las políticas de desconcentración contempladas en el Programa de Reforma Administrativa del gobierno Federal.

Es importante hacer mención al hecho de que como una innovación en la organización, para este censo además de considerar la división política del país en Entidades Federativas, Municipios y Localidades se adoptaron divisiones convencionales (divisiones menores que el municipio) que se denominaron Áreas Geográficas Básicas (AGEB) urbanas y rurales.

Por otra parte, la estructura de Organización a nivel de Estado, contempló las tres Áreas siguientes:

- Área Operativa.- Estuvo a cargo del Gobierno Estatal y fue la responsable de realizar los trabajos de campo.
- Área Normativa.- Proporcionó y vigiló el cumplimiento de los lineamientos, procedimientos y programas de trabajo que debían ser observados por el Área Operativa, proporcionándole a ésta, la asistencia técnica necesaria durante el desarrollo del proceso censal.
- Área Administrativa.- Atendió los aspectos relativos al pago y control del personal remunerado, así como aquellos servicios de índole puramente administrativo.

Las Áreas Normativa y Administrativa correspondieron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el Área Operativa además de ser atendida por el Gobierno Estatal en cada entidad federativa, contó con el apoyo de los organismos desconcentrados, los Gobiernos Municipales, el Magisterio, los Comités para el Programa de Desarrollo del Estado (COPRODES) y la población en general.

Es pertinente mencionar que en las actividades preparatorias de planeación del censo, se realizaron trabajos de revisión y análisis de los objetivos y de la

organización de censos anteriores, experiencias de otros países al respecto y las recomendaciones internacionales en materia de Censos de Población y vivienda. De esta manera, para la fase del "Diseño Conceptual" se fijó como objetivo establecer las definiciones, clasificaciones y nomenclatura de los conceptos que servirían de base para organizar la información que captaría el censo. Para tal fin se efectuaron trabajos de revisión y análisis de los proyectos de los censos realizados en México a partir del censo de 1950 y las recomendaciones internacionales respectivas, trabajos que culminaron con la integración de la "primera Versión de la Temática Censal", que fue puesta a consideración (Marzo de 1979) de diversos usuarios del medio científico, académico, y funcionarios del sector público especializados en cuestiones sociodemográficas.

El resultado de estas actividades fue la aportación de los especialistas - usuarios (tanto nacionales como internacionales) de preguntas concretas - que podrían ser incorporadas en el cuestionario censal definitivo. Las preguntas propuestas fueron evaluadas sucesivamente en pruebas de campo, experimentándose simultáneamente también distintos tipos de formatos de cuestionario para determinar el que debía adoptarse.

Posteriormente, después de evaluar los conceptos en las diversas pruebas - de campo parciales y en el Censo Piloto, se hicieron los ajustes necesarios al documento preliminar y se elaboró la "Versión definitiva de la Temática Censal".

A continuación se presenta la relación de los temas que se investigaron en el X Censo, de acuerdo a la secuencia de las preguntas en el cuestionario censal.

#### Información de la Vivienda.

Bajo este rubro se captan datos que sirven para cuantificar el número de viviendas y conocer los aspectos más relevantes acerca de las condiciones sanitarias, hacinamiento, Tenencia; tipo de material predominante en la construcción y servicios básicos que disponen los ocupantes.

#### A. Conceptos de la Vivienda

##### Tipo de Vivienda



- Vivienda particular
- Vivienda Colectiva.

#### 5. Características de la Vivienda

- Material Predominante en Paredes, Techos y Pisos.
- Número de Cuartos y Uso
- Cocina, disposición y otro uso
- Combustible que se usa para cocinar los alimentos.
- Cuarto de baño, con o sin agua corriente
- Forma de Tenencia.
- Agua Entubada, forma de disposición.
- Drenaje, disposición y conexión.
- Electricidad, disposición.
- Personas Ocupantes en la Vivienda.

#### Información de las Familias o Grupos

La finalidad de esta información es identificar el número de familias o grupos que habitan normalmente la vivienda, así como conocer los alimentos consumidos por éstos y cuantificar los bienes con que cuentan los hogares para distinguir el acceso que tiene la población a nivel de bienestar.

#### A. Conceptos de las Familias o Grupos.

- Número de Familias o Grupos de personas que normalmente habitan en la vivienda que se sostiene de un gasto común para comer.
- Bienes de que Dispone Cada Familia, o Grupo de Personas o Persona sola que Habitan en la Vivienda.
- Alimentación de las respectivas Familias, Grupos de Personas o Persona Sola

#### Información de las Personas.

Los datos captados sobre las características de las personas o habitantes tienen como finalidad, proporcionar la información necesaria para dimensionar los rasgos principales de la población en función del sexo y la edad de las personas.

## A. Conceptos de Población.

Características Generales (Para personas de cualquier edad)

- Nombre y Apellidos de la persona (este dato no se procesa)
- Parentesco con el Jefe de la familia
- Sexo
- Edad
- Lugar de Nacimiento
- Lugar de Residencia
- Lengua Indígena
- Religión

Características sobre Alimentación (para niños y niñas menores de 6 años de edad).

- Alimentos Consumidos la semana anterior a la fecha del censo.

Características Educativas ( Para Personas de 6 a 14 años de edad)

- Asistencia a Preprimaria, Kinder o Párvulos
- Asistencia a Primaria

Características Culturales ( para personas de 6 años y más de edad)

- Alfabetismo
- Instrucción Escolar.

Características de la Fecundidad Nupcialidad (para personas de 12 años y más)

- Número de Hijos Nacidos Vivos (sólo para mujeres)
- Estado Civil

Características Económicas (para personas de 12 años y más de edad)

- Actividad la semana pasada.
- Ocupación Principal
- Rama de Actividad Económica
- Posición en el Trabajo Principal

- Ingresos en el mes pasado.

Es pertinente señalar que el contenido temático del Censo de 1980, captó información muy semejante a la del censo de 1970 y anteriores. Sin embargo, los cambios experimentados en el país en lo económico y en lo social, obligaron a la adecuación de algunos y la inclusión de otros temas, de tal manera que respondieran a las exigencias de información actuales; claro está sin perder de vista el aspecto de comparabilidad histórica e internacional.

Entre las adecuaciones incluidas a algunos temas del censo de 1980, se destacan las siguientes :

- a).- El Censo de 1980 captó información del consumo de alimentos y de la disponibilidad de ciertos bienes en los hogares y no en las viviendas como se venía haciendo en los censos anteriores.
- b).- La "Relación de Parentesco" incluyó un nivel de desagregación mayor que en 1970, con el fin de posibilitar un análisis más profundo de la estructura de las familias.
- c).- Se incorporó una nueva pregunta sobre alimentación, aplicada sólo para los niños y niñas menores de 6 años de edad.
- d).- En lo relativo a la Asistencia Escolar, el Censo de 1980 identificó sólo a la población de 0 a 14 años de edad que asistía a la Escuela Primaria, adicionándose una pregunta sobre las principales causas de inasistencia.
- e).- No se captó información sobre la asistencia escolar a los niños medio y superior por considerar que esta información queda cubierta por los registros administrativos que llevan las Dependencias educativas respectivas. Para ese mismo grupo de población de 6 - 14 años se incluyó una -- pregunta sobre asistencia a la enseñanza preescolar.
- f).- El alfabetismo de la población se abordó incorporando una modalidad al concepto de "alfabeto", consistente en captar esta característica en función de la aptitud para leer y escribir un recado. Además se incluyó una pregunta sobre la costumbre de leer y que tipo de literatura.
- g).- En el aspecto relativo a la fecundidad ( Número de hijos Nacidos Vivos), se agregó una pregunta sobre el número de hijos sobrevivientes - - - - complementada con la indicación del mes y año del último hijo o hija que nació vivo, con cuya respuesta es posible construir índices de mortalidad

y calcular la fecundidad reciente.

h).- Las preguntas destinadas a captar las características económicas, de la población, tuvieron en 1960 como periodo de referencia la semana anterior a la fecha censal y no al año anterior como en 1970. El ingreso de las personas se captó referido exclusivamente al mes anterior a la fecha del censo.

i).- La pregunta de "Calzado" fue exclusiva del censo de 1960, en virtud de considerar que esta característica no funciona ya como un indicador so cioeconómico útil para diferenciar a la población.

Con el objeto de tener una visión general de la continuidad y comparabilidad de la temática censal investigada en los censos de población de México, en el cuadro siguiente se presentan los tópicos sobre la población y la vivienda captados o no en los Censos Nacionales de 1930 a 1980.

TEMAS INCLUIDOS O NO EN LOS CUESTIONARIOS  
DE POBLACION DE LOS CENSOS DE 1930-1980.

T E M A	SE INCLUYERON, O NO					
	1930	1940	1950	1960	1970	1980
1. Jefe de Familia	SI	SI	SI	SI	SI	SI
2. Número de Miembros de la Familia	SI	SI	SI	SI	SI	SI
3. Parentesco o Relación	SI	SI	SI	SI	SI	SI
4. Sexo	SI	SI	SI	SI	SI	SI
5. Edad	SI	SI	SI	SI	SI	SI
6. Estado Civil	SI	SI	SI	SI	SI	SI
7. Edad de la Mujer al Ver. Matrimonio	NO	SI	NO	NO	NO	NO
8. Número de Hijos Nacidos Vivos	NO	SI	SI	SI	SI	SI
9. Alfabetismo	SI	SI	SI	SI	SI	SI
10. Instrucción Escolar	NO	SI	SI	SI	SI	SI
11. Asistencia Escolar	NO	NO	NO	SI	SI	SI
12. Si es Estudiante	NO	NO	SI	SI	SI	SI
13. Quehaceres Domésticos	SI	NO	SI	SI	SI	SI
14. Lugar de Nacimiento	SI	SI	SI	SI	SI	SI
15. Cambio de Residencia	NO	NO	NO	SI	SI	SI
16. Nacionalidad	SI	SI	SI	SI	NO	NO
17. Nacionalidad Actual y Anterior	SI	NO	NO	NO	NO	NO
18. Lengua Indígena	SI	SI	SI	SI	SI	SI
19. Religión	SI	SI	SI	SI	SI	SI
20. Come Pan de Trigo	NO	SI	SI	SI	SI	NO
21. Alimentación: Leche, Huevo, Pescado - Carne y Otros.	NO	NO	NO	SI	SI	SI
22. Clase de Calzado	NO	SI	NO	SI	SI	NO
23. Clase de Vestido	NO	SI	NO	NO	NO	NO

TEMAS INCLUIDOS O NO EN LOS CUESTIONARIOS  
DE POBLACION DE LOS CENSOS DE 1930-1960.

T E M A	SE INCLUYERON, O NO					
	1930	1940	1950	1960	1970	1980
24. Si Duerme en Cama	NO	SI	NO	NO	NO	NO
25. Defectos Fisicos	SI	SI	NO	NO	NO	NO
26. Ocupación	NO	NO	SI	SI	SI	SI
27. Posición en el Trabajo	NO	NO	SI	SI	SI	SI
28. Rama De Actividad Económica	NO	NO	SI	SI	SI	SI
29. Fuerza de Trabajo	NO	NO	SI	SI	NO	NO
30. Número de Días Trabajados en la Semana	NO	NO	SI	SI	SI	NO
31. Número de Semanas sin Trabajo	SI	NO	SI	SI	SI	NO
32. Número de Meses que Busca Trabajo	NO	NO	SI	NO	SI	NO
33. Busco Trabajo Habiendo Trabajado	NO	NO	NO	NO	SI	SI
34. Busco Trabajo por Primera vez	NO	NO	NO	SI	SI	SI
35. Ingresos Mensuales	NO	NO	SI	SI	SI	SI
36. Gasto de Alimentación	NO	NO	SI	NO	NO	NO
37. Renta de Casa	NO	NO	SI	NO	NO	NO
38. Dependencia Económica	NO	NO	NO	SI	NO	NO
39. Tenencia de la Vivienda	SI	SI	SI	SI	SI	SI
40. Número de Cuartos	NO	NO	SI	SI	SI	SI
41. Material en Muro, Pisos y Techos	NO	NO	SI	SI	SI	SI
42. Servicio de Agua Entubada	NO	NO	SI	SI	SI	SI
43. Combustible Usado para Cocinar	NO	NO	NO	SI	SI	SI
44. Aparatos Eléctricos; Radio, T.V. Refrigerador, etc.	NO	NO	NO	SI	SI	SI
45. Ocupantes de la Vivienda	NO	NO	NO	SI	SI	SI

## 5. El Censo como Instantánea e Historia de la Población.

La acepción de instantánea de la población, constituye una atributo específico del censo; ya que este proporciona, para un momento determinado, la imagen de la situación demográfica, económica y social de una población, cuya característica es su evolución constante, como consecuencia de estar bajo la influencia de procesos demográficos que en el seno de ella se producen, identificados con el calificativo de variables demográficas fundamentales, entre las cuales se cuentan especialmente la natalidad (nacimientos), la mortalidad (defunciones) y la migración (entradas y salidas de la población).

Estos hechos demográficos son los que determinan las modificaciones en la estructura y el proceso constante de los cambios en la variación espacio-temporal de los efectivos de la población.

Es así como a través de la información proporcionada por el censo de población, se refleja la situación de una población de acuerdo a los temas que se investigan, los cuales dan origen a los cuadros estadísticos, en los que los datos recogidos aparecen combinados de diversa manera y pueden estar referidos a todo un país o partes de su territorio nacional (divisiones mayores, medianas y pequeñas), de esta forma, es posible encontrar en las tabulaciones censales de exposición de resultados, la información de acuerdo a programas de tabulaciones a distintos niveles geográficos, y en el caso particular de México, corresponden a divisiones político-administrativas de Entidad Federativa, Municipio, y localidad, independientemente del nivel Geográfico Nacional.

Es importante señalar que el número de cuadros estadísticos de exposición, varía de censo a censo y de país a otro, esto depende de factores tales como: - número de temas investigados, interés que se atribuye a los temas que se investigan y en última instancia por las disponibilidades que se tengan y los medios que se destinen para esos fines. Asimismo, el número de cuadros está determinado también, en cierto modo, por el grado de desarrollo socioeconómico de cada país y de la situación de adelanto, que desde el punto de vista de la técnica censal haya alcanzado el país de que se trate.

El desarrollo alcanzado en la metodología y técnica de captación de información sobre la población, ha permitido que la cantidad y calidad de los datos demográficos

ficos , sociales y económicos de que ahora se dispone, sea mayor que la de - tiempos atrás y, consecuentemente , los campos de estudio de la población han quedado hasta cierto punto bien determinados; no debe perderse de vista el hecho de que los fenómenos demográficos, están estrechamente correlacionados y vinculados a los procesos económicos y sociales, desde el punto de vista científico y práctico.

Sabiendo que una de las formas o métodos para obtener información de la población son los censos generales, los cuales además de reflejar la situación de la población a una fecha determinada, permiten también conocer la historia de toda la población, de una parte de ella o de algún tema o característica en particular de la misma. Ello es posible en virtud de que la mayoría de las preguntas formuladas en los censos que se realizan, tienen continuidad y similitud, lo cual permite hacer historia de algunos temas o variables captadas, como son los relativos a la familia, la población económicamente activa, el alfabetismo, el nivel de instrucción, la concentración de la población en zonas urbanas, entre otros.

Ahora bien, la historia de la población puede enfocarse desde los dos puntos de vista siguientes:

- A.- Al "Status o "Estado de la Población", que es la situación demográfica, económica y social en un momento determinado y que corresponde practicamente, como ya se ha indicado, a la instantánea de la población y que comprende los aspectos de monto de habitantes, su distribución geográfica y su estructura o composición. Este enfoque corresponde al campo de estudio estático de la Demografía y el instrumento para su análisis en el Censo de Población.
- B.- A la "Dinámica de la Población, que son los movimientos poblacionales producidos o generados por las variables demográficas fundamentales Natalidad, Mortalidad, y Migración; mismas que han determinado el Estado o Status de la población en el pasado y que a través del tiempo determinan los cambios en la situación presente y en última instancia determinaran la futura situación. de la población. Este enfoque corresponde al campo de estudio dinámico de la Demografía y el instrumento de análisis son las estadísticas continuas sobre los hechos vitales.



## 6.- La Información Censal como Instrumento para el Análisis Económico y Social de la Población.

### A. La Estructura o Composición de la Población.

Los habitantes que forman un conglomerado humano poseen características biológicas, económicas y sociales de interés demográfico respecto a cada una de las cuales, es posible clasificarlas en grupos más o menos homogéneos. De tal manera, a la población se le agrupa por sexo, edad, estado civil, nivel de instrucción, alfabetismo, ocupación, posición en el trabajo y rama de actividad económica y muchas otras características, lo que hace posible hablar de una estructura o composición de la población; cuyo conocimiento permite apreciar - diversas situaciones según las distintas características de los individuos. Así, el estudio de la composición por edad reviste un interés muy especial ya que por ejemplo esta característica condiciona en gran medida el desarrollo de una población, puesto que los fenómenos que determinan tal desarrollo son - la Natalidad y la Mortalidad, relacionándose estrechamente con la edad de las parejas. Asimismo, la estructura por edad, muestra para un momento determinado que tipo de composición existe en una población y como la han afectado factores intrínsecos (cambios en la fecundidad principalmente) o extrínsecos (migración, guerra, etc. ) o más sencillamente muestra cuántos niños, jóvenes, - adultos y ancianos hay en la población y en relación a esos montos detectar problemas de alimentación, educación, vivienda, mano de obra, de retiro profesional, entre otros.

De igual manera la composición por ocupación, categoría en la ocupación y rama de actividad económica, proporciona un indicador de la situación económica de la población y constituye una información que permite apreciar el nivel de vida de los habitantes..

Un ejemplo más es el correspondiente a la composición de la población por nivel de instrucción o grado de alfabetismo ya que muestra un importante aspecto cualitativo, íntimamente relacionado al desarrollo económico y social.

Por último, de los diversos datos sobre la estructura demográfica puede derivarse información relativa a los cambios que afectan, el tamaño y la distribución geográfica de la población.

Los anteriores son apenas algunos de los muchos casos de aplicación que pueden tener los datos de la estructura o composición de la población en el análisis de los fenómenos económicos y sociales.

## B.- Análisis de las principales Características de la población.

### a).- Composición por Sexo y Edad

El sexo y la edad constituyen probablemente las características más importantes, en cuanto que las condiciones de desarrollo numérico de una población depende en gran parte del equilibrio entre ambos sexos y de la composición por edad. La mortalidad y la natalidad factores determinantes de ese desarrollo, son funciones dependientes de estas dos características.

Por otra parte, la edad y el sexo se hallan correlacionadas en grado muy diverso pero siempre importante, con otras características de la población como el estado civil, la escolaridad, la actividad económica, la movilidad de la mano de obra, la residencia habitual, etc. - Ello es lógico si se considera que las funciones biológicas y sociales del ser humano varían con el sexo y la edad. En general, la composición por sexo y edad, permite establecer el número de niños en edad escolar primaria (6 a 14 años), la mano de obra potencial (15 a 64 años) los efectivos de la población electoral, las mujeres en edad de reproducción, el número de personas en edad de retiro de la actividad económica y otras diversas informaciones de utilidad práctica.

A partir de las anteriores consideraciones, se deduce que una estructura o composición dada de la población actúa como determinante de otros procesos económicos y sociales como son los relacionados con el empleo, la atención de la educación, provisión de alojamiento y la estructura de la familia, por lo que dadas las implicaciones de tipo demográfico, social, económico y político a la población se le clasifica por edad y sexo en grupos que se aproximan a determinadas categorías asociadas de manera general y aproximada a ciertos grupos de edad, - tal y como se presentan en el cuadro siguiente:

## C U A D R O 1

## ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRANDES GRUPOS DE EDAD

1960 - 1970

GRUPOS DE EDAD	ABSOLUTOS (MILES)			RELATIVOS (%)		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
TOTAL	34 923	48 225	66 847	100.0	100.0	100.0
0-14	15 452	22 287	26 726	44.2	46.2	43.0
15-64	18 163	24 187	35 306	52.0	50.2	52.9
65 y más	1 308	1 751	2 755	3.8	3.6	4.1

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA. CENSOS DE POBLACION

De esta manera: el grupo de 0 a 14 años, incluye a los menores de 6 años que corresponde a la población en edad preescolar y los de 6 a 14 que comprende a los de edad escolar primaria; el grupo de 15 a 64 años comprende a la población femenina de 15 a 44, mujeres en edades fértiles, o sea, el potencial reproductivo de la población, y este grupo en su totalidad (15-64 años) incluye a la población en edades activas; el grupo de 65 y más años engloba a las personas en edades de retiro, por jubilación o pensión, de la actividad económica.

El impacto combinado en la composición por edad del mantenimiento de una alta tasa de natalidad y el descenso de los niveles de la mortalidad se tradujo en un hecho fundamental: el rejuvenecimiento de la población de México entre 1960 -70 según las cifras relativas del cuadro 1, el grupo de 0 a 14 años que en 1960 representaba el 44.2% de la población total aumentó su proporción en 1970 a un 46.2%. por su parte la población en edades avanzadas, grupo de 65 años y más disminuye su participación en la población del país al pasar de 3.8 a 3.6% en - 1970.

respecto al año de 1960, la proporción de la población menor de 15 años disminuyó respecto a 1970, al pasar a 43.0% lo que se debe al probable descenso de la natalidad observada en el período 1970 - 1980; en consecuencia, la población del grupo 15 a 64 años aumentó respecto a 1970. Por su parte el grupo de edad avanzada aumentó también su participación al pasar a 4.1%, este hecho refleja que la población de México en 1980 acusa ya cierto grado de envejecimiento.

Por otra parte, una de las consecuencias de los cambios en la estructura por edad de la población, es las modificaciones que se experimentan en el indicador de tipo demográfico-económico de uso común en el diseño de programas de desarrollo económico, el cual se denomina "Índice o Relación de Dependencia Económica" mismo que se calcula con la siguiente relación.

$$\text{I.D.E.} = \frac{\text{Población (0-14)} + \text{Población (65 y Más)}}{\text{Población (15-64)}} \cdot 100$$

Al aplicar esta relación a las distribuciones porcentuales del mencionado cuadro 1, se obtuvieron las siguientes relaciones de dependencia que reflejan el número de personas dependientes económicamente de los que están en edad activa.

<u>A Ñ O</u>	<u>RELACION DE DEPENDENCIA</u>
1960	92.3
1970	99.2
1980	89.0

La comparación de las relaciones de dependencia obtenidas señalan que en 1960, 92 personas dependían económicamente de cada 100 en edad activa y que tal relación aumentó en 1970 a 99 personas, para este año el número de dependientes - estructurales iguala al de sus sostenedores. Para el año de 1980, la relación de dependencia disminuye a sólo 89 personas, situación que se debe a la reducción de la proporción de la población del grupo de 0 a 14 años de edad y al incremento también de la proporción del grupo de 15 a 64 años.

Para el análisis del proceso demográfico, la composición de la población por edad, suele representarse conjuntamente con su distribución por sexo, mediante un histograma conocido como "Pirámide de edades", por la figura que conforman los rectángulos superpuestos que representan los grupos de habitantes de las -

diversas edades.

En dicha representación gráfica, generalmente se utilizan grupos quinquenales de edad, y a veces grupos decenales, que se exponen por un retángulo, cuya determinada longitud depende de tres factores:

- i) Del efectivo de nacimientos del grupo de generaciones correspondientes, o sea, la acción de la natalidad.
- ii) De la importancia de la disminución de la mortalidad y
- iii) De la importancia de las migraciones

Haciendo caso omiso de otros factores, la acción de la mortalidad es más fuerte a medida que aumenta la edad de las personas y, constituye el factor más importante en la disminución de la población, puesto que en última instancia ella provoca la extinción de las generaciones.

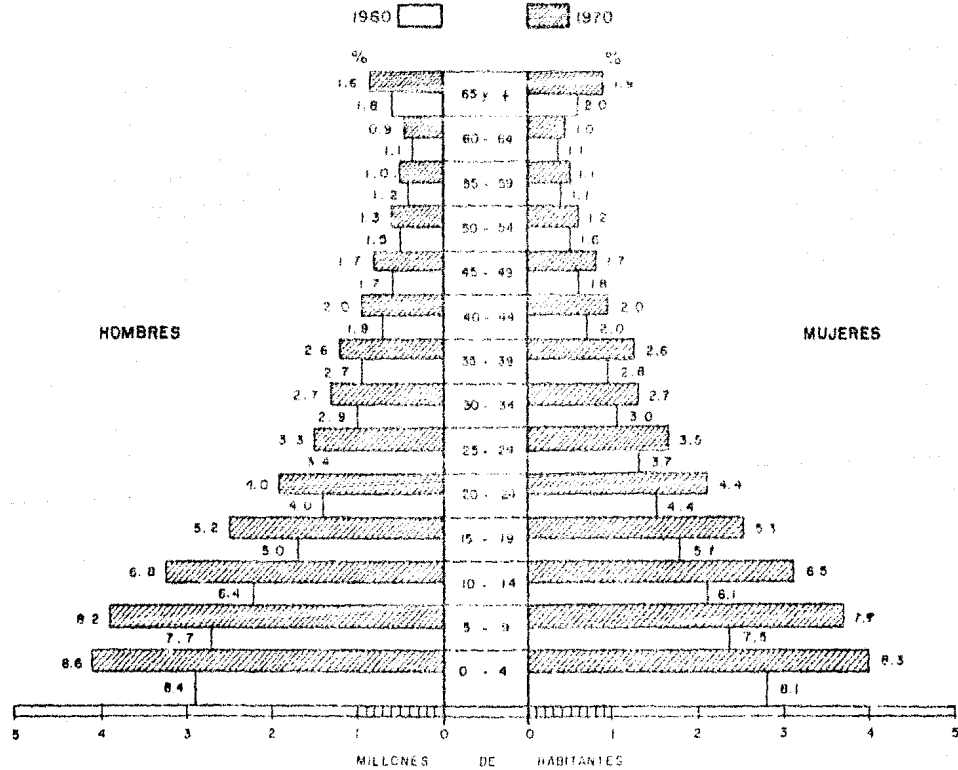
Para poder observar los cambios estructurales de la población, para el caso de México, se han elaborado las pirámides de edades comparativas de 1960 - 1970 y 1970 - 1980 ( Gráficas 1 y 2 ) y (Cuadros 2 y 3 )

De la observación comparativa de las pirámides se deduce lo siguiente:

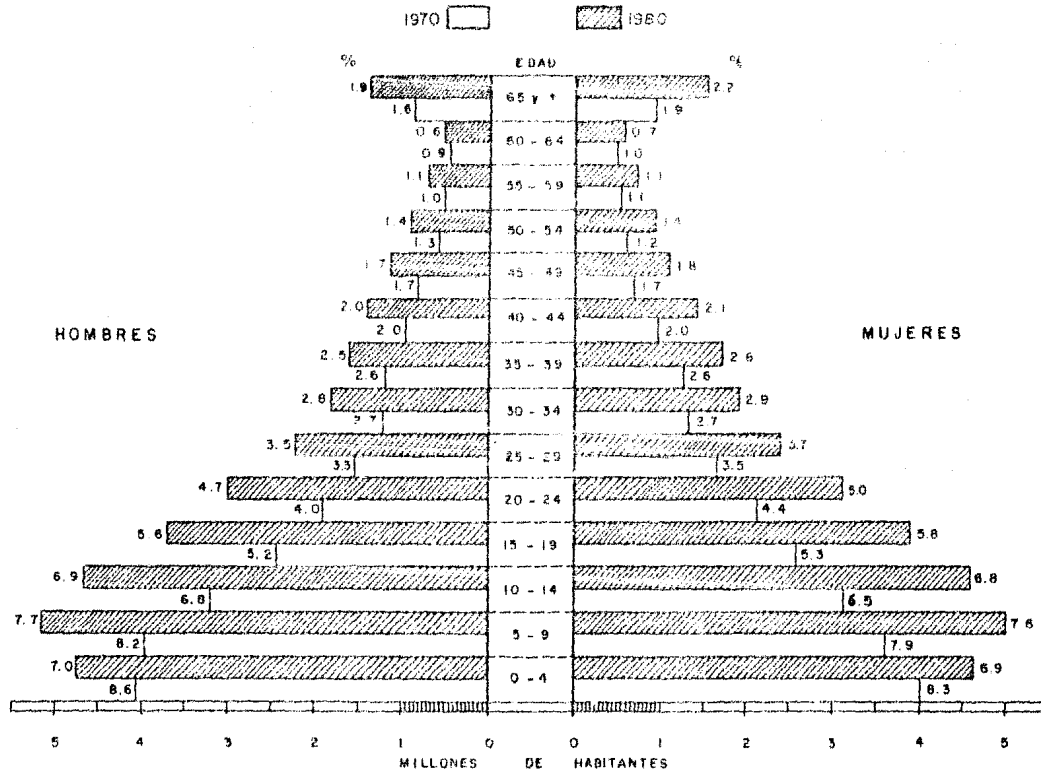
- i) Para los tres momentos considerados (1960, 1970 y 1980 las pirámides -- presentan una base ancha, como consecuencia de la relativamente alta natalidad reinante en el período 1960-1980 y que se traduce en proporciones por arriba del 40% de la población de 0 a 14 años de edad. Este hecho permite considerar a la población mexicana, en general como joven.
- ii) El proceso de rejuvenecimiento de la población se aprecia en ambas pirámides, pues en los años finales de cada período decenal (1970 y 1980) los rectángulos de 0 a 4 y 5 a 9 años para 1980 se dilatan, como consecuencia de la posible baja de la natalidad experimentada en el período 1970 - 1980.

iii) En la pirámide 1970-1980 se aprecia que los efectivos totales de la población en 1980 aumentan a partir de los 15 años de edad, aunque sin modificaciones apreciables entre su distribución por edades. Este proceso constituye el inicio del envejecimiento de la población, como consecuencia del probable descenso de mortalidad. Dicho proceso es más notable en el grupo de edad 65 y más años cuya proporción en 1970 era de 3.6% y en 1980 representa ya el 4.1%.

ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPOS QUINQUENALES  
 EDAD Y SEXO CENSO 1960 y 1970  
 GRAFICA No. 1



ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPOS QUINQUENALES  
 EDAD Y SEXO CENSO 1970 y 1980  
 GRAFICA No 2





## CUADRO 2

ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO  
 CENSOS 1960-1980  
 ) Miles de Habitantes)

GRUPOS DE EDAD	1960		1970		1980	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
AMBOS SEXOS	34 923		48 225		66 847	
TOTAL	17 415	17 508	24 065	24 160	33 039	33 806
0 - 4	2 937	2 840	4 152	4 016	4 698	4 649
5 - 9	2 706	2 611	3 935	3 788	5 173	5 111
10 - 14	2 234	2 124	3 271	3 125	4 575	4 520
15 - 19	1 739	1 736	2 431	2 564	3 767	3 800
20 - 24	1 405	1 542	1 933	2 102	2 970	3 183
25 - 29	1 196	1 309	1 575	1 685	2 325	2 479
30 - 34	1 009	1 043	1 285	1 311	1 886	1 953
35 - 39	959	962	1 235	1 277	1 664	1 742
40 - 44	674	687	959	974	1 360	1 385
45 - 49	611	623	830	807	1 135	1 181
50 - 54	527	536	590	602	913	951
55 - 59	405	395	502	510	732	734
60 - 64	372	373	451	467	542	573
65 - 69	203	211	345	357	417	558
70 - 74	151	172	242	246	339	366
75 - 79	91	97	120	133	229	252
80 - 84	58	70	81	100	132	157
85 y más	63	68	71	96	87	123
NO INDICADA	65	49	-	-	93	101

## CUADRO 3

## ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO.

CENSOS 1960 - 1980

(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

GRUPOS DE EDAD	1960		1970		1980	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
AMBOS SEXOS	100.0		100.0		100.0	
TOTAL	49.9	50.1	49.9	50.1	49.4	50.6
0 - 4	8.4	8.1	8.6	8.3	7.0	6.9
5 - 9	7.7	7.5	8.2	7.9	7.7	7.6
10 - 14	6.4	6.1	6.8	6.5	6.9	6.8
15 - 19	5.0	5.1	5.2	5.3	5.6	5.8
20 - 24	4.0	4.4	4.0	4.4	4.5	4.8
25 - 29	3.4	3.7	3.5	3.5	3.5	3.7
30 - 34	2.9	3.0	2.7	2.7	2.8	2.9
35 - 39	2.7	2.8	2.6	2.6	2.5	2.6
40 - 44	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1
45 - 49	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.8
50 - 54	1.5	1.5	1.2	1.2	1.4	1.4
55 - 59	1.2	1.1	1.0	1.1	1.1	1.1
60 - 64	1.1	1.1	0.9	1.0	0.8	0.9
65 - 69	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
70 - 74	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
75 - 79	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4
80 - 84	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
85 y Más	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2
NO INDICADA	0.2	0.1	-	-	0.1	0.2

b) Composición por Estado Civil.

El análisis de la población por estado civil, proporciona información de carácter demográfico y social de suma importancia para efectos de la planeación del desarrollo, pues el estudio de la nupcialidad, las separaciones legales, las uniones de hecho, la viudez y en general los problemas sociológicos vinculados a la organización familiar, requieren del conocimiento y análisis de las categorías del estado civil de los habitantes. El comportamiento de esta variable demográfica tiene también suma importancia en el comportamiento de fenómenos tales como la natalidad, la mortalidad infantil, la conformación de la mano de obra femenina, en la política de asistencia social, en los problemas de alojamiento y en el consumo de bienes y servicios, entre otras cuestiones de interés comunitario.

El estado civil, el censo de población lo capta y presenta bajo cinco categorías básicas: soltero, casado, viudo, divorciado y separado. Sin embargo, bajo el rubro de casado se engloban diversas realidades sociales y legales. Así, al tratarse de uniones legales se considera el matrimonio civil y religioso y al tratarse de uniones no legales se incluye el matrimonio sólo religioso y las uniones libres. Con base en estos criterios se elaboró el cuadro 4 con información de los censos de 1960, 1970 y 1980.

La observación de los datos de dicho cuadro permite decir que el cambio más sobresaliente, es el que se refiere a la tendencia decreciente dada en el período considerado (1960-1980), de la proporción de personas casadas religiosamente, de 5.2% a 2.4% y en las uniones libres cuya proporción de 5.4% en 1960 pasó a ser 7.3% en 1980. Estas disminuciones, se reflejan en favor de la categoría matrimonial civil y religiosa conjuntamente (de 30.3% en 1960 a 34.0% en 1980), mientras que las proporciones de casados civilmente muestran un movimiento de vaivén suave, descendente y ascendente cuyos extremos son 9.2% en 1960 y 10.1% en 1980.

## C U A D R O 4

## ESTADO CIVIL DE LA POBLACION

CENSOS 1960 - 1980

( MILES DE PERSONAS )

CATEGORIA	1960		1970		1980	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
TOTAL	22 042	100.0	29 697	100.0	43 347	100.0
SOLTERO	8 274	37.5	12 013	40.5	17 456	40.3
CASADOS:	11 689	53.1	15 906	53.5	23 334	53.6
CIVIL	2 021	9.2	2 342	7.9	4 401	10.1
RELIGIOSO	1 137	5.2	1 318	4.4	1 030	2.4
CIVIL Y RELIGIOSO	6 679	30.5	9 819	33.0	14 729	34.0
UNION LIBRE	1 852	8.4	2 427	8.2	3 174	7.3
VIUDO	1 323	6.0	1 235	4.1	1 724	4.0
DIVORCIADO	119	0.5	1 136	0.5	200	0.5
SEPARADO	-	-	407	1.4	576	1.3
NO INDICADO	637	2.9	-	-	55	0.1

respecto a la proporción de personas solteras, alrededor de un tercio de la población clasificable (1a de 12 años y más) por esta característica no ha sufrido grandes cambios, como tampoco el conjunto de personas casadas, casi dos tercios de la población en cuestión, salvo un ligero descenso de la proporción en 1980, respecto a 1970. La proporción de divorciados a permanecido estable en los tres momentos del período de observación.

### C) Composición por Características Educativas.

El análisis de la población por características educativas y sus cambios en el transcurso del tiempo, interesan desde el punto de vista del estudio de los factores sociales y culturales que intervienen en los hechos demográficos y económicos.

El alfabetismo y el nivel de instrucción por ejemplo, están ligados a las condiciones generales de nivel de vida, de tal manera que, cuanto más alto sea el nivel de instrucción de la población y mayor sea el número de personas alfabetas, se puede esperar un mejor grado de organización social y político, mayor progreso y mejores ingresos por habitante.

De igual manera, las condiciones de salubridad, el comportamiento de la natalidad y la mortalidad, la estructura ocupacional, el urbanismo y los movimientos migratorios, son hechos con distinta fisonomía en poblaciones con distinto nivel educativo dentro de un mismo país, al igual que en diferentes países.

En este sentido la información sobre características educativas es muy importante para la elaboración de planes integrales de educación o programas específicos, acorde a las necesidades y aspiraciones deseadas, especialmente cuando se trata de planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social.

En particular, esta clase de información muestra la medida en que se instruye la población, las necesidades para extenderla en sus diversos niveles y permite de terminar previsiones de educación para el futuro inmediato, a medio y largo plazo.

En los censos de población se recaban tres tipos de datos sobre educación: alfabetismo, nivel de instrucción y asistencia escolar. Las dos primeras informacio-

nes son de suma utilidad para el análisis socio-cultural y económico. La tercera complementa a las estadísticas administrativas que de manera regular y permanente llevan las autoridades en materia educativa.

Por consiguiente, de acuerdo con la información censal en seguida se hace el análisis en particular de las tres variables educativas en cuestión.

#### ALFABETISMO

Para un mejor análisis del alfabetismo, los datos se presentan por edad y sexo.

La edad es quizá el dato que mayores dificultades presenta para la integración de las cifras, sobre todo en lo que se refiere a la edad mínima a considerar; ya que esta se relaciona con edad inicial para dar comienzo a la educación obligatoria.

En el caso de México, no obstante que algunos censos proporcionan información a partir de los 6 años de edad, para efectos de comparabilidad en este trabajo en el cuadro 5, la información se presenta a partir de los 10 años de edad, como edad mínima para su clasificación y para el período 1940-1960.

Cabe señalar previamente, que la proporción de alfabetos (tasa en por ciento) se considera como un indicador del nivel educativo de la población, de los avances logrados y refleja a su vez las deficiencias pendientes.

C U A D R O      5  
 ALFABETISMO DE LA POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS  
 POR SEXO  
 CENSOS 1940-1980  
 (Miles de Personas)

AÑO	ALFABETOS	TASA (%)	ANALFABETOS	TASA (%)
1940	6 269	44.58	7 793	55.42
HOMBRES	3 323	23.63	3 535	25.14
MUJERES	2 946	20.95	4 258	30.28
1950	11 072	61.02	7 074	38.98
HOMBRES	5 832	52.14	3 000	16.53
MUJERES	5 240	28.88	4 074	22.45
1960	15 845	66.49	7 985	33.51
HOMBRES	8 293	34.80	3 481	14.61
MUJERES	7 552	31.69	4 504	18.90
1970	24 658	76.26	7 677	23.74
HOMBRES	12 702	39.28	3 278	10.14
MUJERES	11 956	36.98	4 399	13.60
1980	38 450	85.89	6 319	14.11
HOMBRES	19 426	43.39	2 546	5.68
MUJERES	19 025	42.50	3 773	8.43

La observación de las cifras de dicho cuadro reflejan, que de la población de 10 años y más en 1940 tan sólo un 45% era alfabeta; un 61% lo era en 1950; en 1960 la proporción alcanza ya un 66% para 1970 la proporción es de 76% y para 1980 la proporción de personas alfabetas representa el 86%

En cifras absolutas, se observa que los aumentos de alfabetos de 1940 a 1980, fluctúa entre los 5 y 14 millones.

Al considerar la población analfabeta, las cifras absolutas indican que el número de ellos se mantiene estable entre 1940 y 1970, alrededor de los 8 millones de personas y que para 1980 se experimenta una disminución de más de un millón de analfabetas.

En cifras relativas (tasa), el analfabetismo se reduce de 55% en 1940 a 24% en 1970 y en 1980 llega a representar tan sólo el 14%.

De manera particular, la interpretación de las tasas de alfabetismo por sexo, señalan que desde el inicio del período considerado, las masculinas son superiores a las femeninas, en cambio, las tasas correspondientes al analfabetismo presentan la situación contraria, o sea, las femeninas, superan a las masculinas. Este último hecho se puede atribuir a factores de tipo social, entre los que se puede mencionar el relativo a la poca oportunidad brindada a la mujer en cuanto al acceso y continuidad de la educación elemental, sobre todo en el período de 1940 a 1960 cuyas diferencias en tasa entre la masculina y femenina fluctúan entre 4 y 6 puntos, ya que para 1970 y 1980 dicha diferencia se hace menor en 3 puntos.

Es pertinente mencionar que el incremento dado en el número de alfabetos a partir de 1940, debe atribuirse, además de las posibles mejoras en los servicios del sistema educativo primario, a las campañas nacionales de alfabetización llevadas a cabo durante los decenios de 1940-1960. El incremento observado a partir de 1960, que se hace más notable, debe atribuirse al hecho de que es a partir de 1959 cuando en nuestro país se introduce el primer intento de planeación de la educación a través de lo que se llamó "Plan de Educación de 11 años", el cual consistió básicamente en hacer extensiva la educación primaria a todos los niños que estuvieran en edad escolar primaria (6 a 14 años de edad).



Del análisis anterior se deduce que el analfabetismo de gran parte de la población mexicana constituye aún un grave problema nacional, y que es teóricamente incompatible con un alto nivel de vida. De ahí que para erradicarlo se necesita un sistema organizado de educación primaria, que es a su vez comitante del desarrollo económico, y por lo tanto, se requiere de una planeación de la educación adecuada.

#### NIVEL DE INSTRUCCION

Este concepto se refiere, al número de años de estudio terminados y aprobados por cada persona en cualquier institución del sistema educativo nacional establecido. La información se capta, a través de los censos, y es a partir del censo de 1960 cuando se comienza a obtener la estructura educacional de la población por nivel de instrucción. Por lo tanto para efectos de análisis de esta variable educativa en el cuadro 6, de manera comparativa se presenta la información correspondiente a los tres últimos censos levantados. De la observación de las cifras relativas de dicho cuadro, se encuentra que en 1960 un 44% de la población de 6 años y más de edad no había terminado y aprobado ningún año de estudio (Población sin ninguna instrucción), el 56% tenían seis o menos años de instrucción primaria. Con la instrucción primaria terminada sólo existía el 3%, y tan sólo el 6% de la población de 6 años y más tenían algún año de estudios de instrucción postprimaria, la cual requiere como base los 6 grados de primaria terminados y corresponde a niveles medio y superior de educación.

La situación que refleja la información de 1970, muestra una elevación del nivel de instrucción en general; la población sin instrucción alguna se reduce a un 35%; la población con instrucción de algún grado hasta completar la primaria asciende a 56%; la proporción con algún grado de instrucción postprimaria representa ya el 9%. Por otro lado, la proporción de la población con instrucción, en 1970, respecto a 1960, aumenta a 65%, situación que se traduce en un aumento en cifras absolutas de 9 millones de personas en un lapso de 10 años.

La situación que se desprende con los datos de 1980 es que, la población con instrucción aumentó a una proporción de 82%, en consecuencia, la proporción sin instrucción alguna desciende a 18%, y el monto de la población con algún

grado de instrucción primaria alcanzó la proporción de 63%. Hasta el año de 1980, el aspecto más notable de cambio en el nivel de instrucción de la población lo constituye el aumento en la proporción de personas con algún grado de instrucción postprimaria, pues de representar 6% en 1960, y 9% en 1970, para 1980 la proporción pasó a ser de 20% .

No obstante los incrementos experimentados tanto en la población con instrucción en general, como con instrucción primaria y, en particular, de aquellas personas con ciclo primario terminado ( de 9% en 1960, 13% en 1970 y 15% en 1980), la información por grados de instrucción primaria refleja que en 1960 sólo el 31% de la población tenían un nivel de instrucción hasta tercer grado, la misma población en 1970 representaba el 31% y en 1980 tal proporción es tan sólo de 35% con el mismo nivel. Este hecho muestra que en los tres decenios que se analizan, la población mexicana de 6 años y más acusa un nivel de instrucción hasta el tercer grado de primaria, en una proporción del 30 al 35%; situación que permite afirmar que el nivel de educación medio del mexicano es bastante bajo, lo que hace pensar en la importancia de considerar, esta clase de información, en la formulación de los planes educativos, los que a su vez forman parte integrante de los planes nacionales o regionales de desarrollo económico y social.

## C U A D R O 6

## NIVEL DE INSTRUCCION DE LA POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS

CENSOS 1960 - 1970 - 1980

(Miles de Personas )

CONCEPTO	1960		1970		1980	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS	27 987	100.0	38 370	100.0	55 416	100.0
SIN INSTRUCCION	12 219	43.7	13 364	34.8	9 796	17.8
CON INSTRUCCION	15 768	56.3	24 994	65.2	45 576	82.2
PRIMARIA:	14 187	50.7	21 394	55.8	34 760	62.6
PRIMERO	2 086	7.5	3 325	8.7	6 938	12.4
SEGUNDO	3 551	12.7	4 254	11.1	7 248	13.1
TERCERO	3 056	10.9	4 247	11.1	5 343	9.6
CUARTO	1 910	6.8	2 833	7.4	3 884	7.0
QUINTO	1 016	3.6	1 775	4.6	2 937	5.3
SEXTO	2 567	9.2	4 959	12.9	8 410	15.2
POSTPRIMARIA	1 581	5.6	3 600	9.4	10 966	19.6
CON ADIESTRAMIENTO						
SIN PRIMARIA	--	--	3	0.0	25	0.0
NO INDICADO	--	--	9	0.0	19	0.0

## ASISTENCIA ESCOLAR PRIMARIA

Para el análisis de esta variable educativa, de manera comparativa se ha concentrado la información que proporcionan los tres últimos censos, en el cuadro 7, según asistencia a escuelas primarias de la población de 6 a 14 años de edad.

CUADRO 7  
ASISTENCIA ESCOLAR A ESCUELAS PRIMARIAS

CENSOS DE 1960 - 1980  
(MILES DE PERSONAS)

AÑO	POBLACION DE 6 a 14 AÑOS		ASISTEN		NO ASISTEN	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
1960	8 517	100.0	4 050	47.6	4 467	52.4
1970	12 432	100.0	7 358	59.2	5 074	40.8
1980	17 320	100.0	12 613	72.8	4 707	27.2

Las cifras del cuadro reflejan en general, que a partir de 1960, las tasas -- (porcentaje de asistencia escolar primaria, se han incrementado, de acuerdo, por una parte, al incremento de la población en edad escolar primaria, y por otra, como resultado de las políticas educativas que se han aplicado a nivel nacional tomando en cuenta además, que lógicamente no se puede considerar un sistema educativo como estático, sino que debe naturalmente experimentar cambios o por lo menos seguir una tendencia como la observada históricamente en años anteriores. Estos es, para el caso particular en cuestión, la tasa de asistencia escolar primaria pasa de 48 niños que asistían de cada 100 en edad escolar primaria en 1960 a 73 niños en 1980.

Independientemente de las limitaciones que impone la información, se puede decir que la asistencia escolar primaria se ha incrementado de 1960 a 1970 en un 82%, de 1970 a 1980 en un 71% y de 1960 a 1980, el incremento fue de 211%. Considerando cifras absolutas, el incremento fue en el primer decenio de 3 mi

llones de niños, en el segundo decenio de 5 millones y en período de 20 años considerado el aumento representa 8 millones y medio de niños.

Analizando desde el punto de vista de la inasistencia escolar primaria, se observa que en 1960, más de 4 millones de niños no demandaron educación primaria, más de 5 millones no lo hicieron en 1970 y en 1980 aún casi 5 millones de niños en edad escolar primaria (6 a 14 años de edad), estaban fuera del sistema educativo elemental, situación que debe calificarse como desperdicio escolar grave y que puede atribuirse a factores económicos y sociales y a deficiencias del sistema educativo primario. Entre los primeros se pueden mencionar: el hecho de que muchos niños no asisten a la escuela por realizar actividades remuneradas o no, como apoyo a la economía familiar; a la negligencia de los padres que no cumplen con la obligación de mandar a los hijos a la escuela; y porque muchas escuelas primarias del país, sobre todo en el medio rural, no cuentan con los grados primarios completos. Los dos hechos primeros, como es sabido, producen a su vez dos fenómenos muy importantes que afectan este aspecto educativo; la deserción y el ausentismo escolares.

#### d) Composición por Características Económicas.

El análisis de población por características económicas, proporciona una imagen del grado de desarrollo de un país y de sus regiones. El monto de participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, la demanda de mano de obra en las diferentes ramas de actividad económica, el nivel de calificación técnica y profesional de las personas ocupadas, entre otras cuestiones, ponen de manifiesto la importancia de esta clase de información, como insumo básico en el proceso de la planeación económica.

Por consiguiente, la información de carácter económico que captan los censos, por su estudio y análisis debe considerarse en primer lugar en dos grandes grupos en relación con el tipo de actividad que realizan las personas. Esto es, un grupo integrado por aquellas actividades económicas o productivas, y el otro formado por aquellas cuyas actividades que realizan no son productivas. de tal manera de esta primera clasificación se derivan los siguientes grupos específicos de población:

Grupos Básicos

## - Población Económicamente Activa (P.E.A.)

Subgrupos

- . Personas Ocupadas
- . Personas Desocupadas

## - Población no Económicamente Activa o Inactiva (P.E.I.)

Subgrupos

- . Personas que se ocupan del hogar
- . Estudiantes, Colegiales y Escolares
- . Personas que residen en instituciones de Reclusión
- . Rentistas, Jubilados y Pensionados
- . Otras Personas inactivas.

La anterior clasificación requiere de las siguientes explicaciones. Para la clasificación censal de la P.E.A. en ocupados y desocupados, a fin de distinguir una persona activa de la no activa, al captarse la información ésta se relaciona a un período de referencia ( año, mes o semana anterior a la fecha del levantamiento del censo), en función del cual se establece la condición de ocupado efectivamente o desocupado. En general, se consideran desocupados las - personas - no incapacitados permanentemente - que durante el período de referencia adoptado "no están trabajando y buscan trabajo remunerado, incluso los que no hayan trabajado antes".

Las personas en instituciones de Reclusión, son las que residen habitualmente en establecimientos penales, conventos orfanatorios, asilos, etc. Si bien muchas de estas personas realizan actividades productivas, para efectos censales se considera, mano de obra fuera del mercado de trabajo.

Los rentistas, jubilados y pensionados se consideran como inactivo, por recibir ingresos no proveniente del trabajo personal.

Finalmente, debe entenderse que cualquier persona perteneciente a los subgrupos de la P.E.I., que ejerzan una actividad económica se consideran parte de la P.E.A.

Hechas las consideraciones anteriores, antes de presentar el Análisis en particular de las características económicas de la población, cabe hacer una observación general, la cual consiste en aclarar que existen algunos problemas de comparabilidad entre los distintos datos censales de carácter económico sobre todo en su aspecto conceptual y criterios de clasificación de la P.E.A. por ramas de actividad económica. así como la variabilidad en los periodos de referencia y fechas de levantamiento de los censos.

Sin embargo, con el propósito de minimizar dichos problemas, para los fines de este trabajo, se ha hecho un esfuerzo por uniformar la información que se utiliza.

#### OCUPACION PRINCIPAL.

Para efectos de análisis de esta característica, se consideran los resultados de los tres últimos censos levantados en México, cuya información se ha captado bajo la pregunta de "Ocupación Principal"

En virtud de existir en el campo de la actividad económica, una gran cantidad y diversidad de ocupaciones, para facilitar su interpretación, éstas se presentan en las tabulaciones censales agrupadas en "grandes grupos de ocupación principal" tal y como se exponen en el cuadro 8.

## C U A D R O 8

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR  
GRANDES GRUPOS DE OCUPACION PRINCIPALCENSOS 1960 - 1980  
(Miles de Habitantes)

GRUPO DE OCUPACION	1960		1970		1980	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
TOTAL	11 332	100.0	12 955	100.0	22 066	100.0
PROFESIONISTAS Y TECNICOS	408	3.6	733	5.7	1 583	7.2
FUNCIONARIOS SUPERIO RES Y PERSONAL DIRECTI VO PUBLICO Y PRIVADO	95	0.8	320	2.5	368	1.7
PERSONAL ADMINISTRATI VO	694	6.1	977	7.5	1 906	8.6
COMERCIANTES, VENDEDO RES Y SIMILARES	1 024	9.0	967	7.5	2 559	11.6
TRABAJADORES EN SERVI CIOS Y CONDUCTORES DE VEHICULOS	2 142	18.9	1 561	12.0	2 580	11.7
TRABAJADORES EN LABO RES AGROPECUARIAS	6 068	53.6	4 952	38.2	7 554	34.2
TRABAJADORES EN LABO RES NO AGRICOLAS	901	8.0	2 769	21.4	4 907	22.2
NO ESPECIFICADA	--	--	676	5.2	609	2.8



De la observación de los datos de dicho cuadro se desprende, en primer lugar, que las personas dedicadas a labores agropecuarias representan la mayor proporción respecto al total de la P.E.A., o sea 54, 38 y 34% respectivamente. Se nota también que, a partir de 1980 acusa un descenso de 20 puntos en porcentaje en relación con 1960. Esta disminución es el resultado indudablemente, de la movilidad de mano de obra del sector agropecuario a otras actividades no agrícolas tal y como lo refleja el incremento habido en la proporción del renglón de trabajadores en labores no agrícolas. Ello significa que la actividad económica de la población ha dejado de ser, predominantemente agropecuaria, hecho que indica, en gran parte, los cambios experimentados en la estructura económica del país.

En segundo lugar, es importante hacer notar el incremento observado en la proporción al de profesionistas y técnicos y de personal directivo público y privado, lo cual puede atribuirse, en parte, a la concentración de la población en áreas urbanas que han adquirido cierta importancia económica y social.

Todo lo anterior permite concluir, que de acuerdo a los datos de los tres censos en cuestión se ha efectuado, por un lado, una transferencia de mano de obra de actividades primarias a actividades del sector secundario y terciario, y por otro, el grupo de profesionales y técnicos se ha incrementado, no obstante que el monto de éstos hasta 1980 no debe considerarse como satisfactorio.

Los incrementos observados en los renglones de personal administrativo y trabajadores en servicios, son quizá consecuencia de la expansión que el sector terciario a tenido durante el período de observación.

El renglón de comerciantes, vendedores y similares acusa un descenso en 1970, tanto en cifras absolutas y relativas, debido quizá a defectos de la información, sin embargo, considerando el año inicial y el final, este renglón acusa incrementos .

#### CATEGORIA EN LA OCUPACION.

En las estadísticas censales del país, tradicionalmente se ha clasificado a la P. E. A. por la característica "categoría en la ocupación o posición en el trabajo", considerando básicamente las siguientes categorías: Patrón, Empleado,

Obrero, Trabajador por cuenta propia y Trabajador no Remunerado. Esta clasificación es la utilizada por la mayoría de los países para fines de comparabilidad internacional.

Para el caso de México, se han considerado otras dos categorías, acordes a las características peculiares del agro del país. Estas categorías son la de Ejidatario y Jornalero o Peón de campo, para efectos de comparabilidad - la primera se incluye bajo el renglón de miembro de una cooperativa de producción, concepto adaptado para el censo de 1980 y la segunda se engloba con el renglón de empleado y obrero.

Para efectos de análisis de esta característica de la P.E.A. se presentarán los datos de las categorías ocupacionales de los tres últimos censos en el cuadro 9.

De la observación de las cifras resulta el crecimiento (en cifras absolutas) en las categorías de patrón, Empresario o empleador; Empleado, Obrero o Peón y; Trabajador por Cuenta Propia. Aunque sin embargo las dos primeras categorías acusan ligeros decrementos en su proporción en 1980, mientras que la tercera en cifras relativas presenta cierta estabilidad en relación con -- 1960.

El análisis de los cambios que ocurren en la estructura ocupacional de la P.E.A. resultan también ilustrativos de las modificaciones en la estructura económica, no obstante que las variaciones de clasificación de las categorías ocupacionales dificultan, a veces, la presentación de su evolución seguida. Así por ejemplo, una de las dificultades se origina en la apreciación que deba darse a los Trabajadores no Remunerados o yo número varía en forma poco congruente con la información censal; 121 mil en 1960, 846 mil en 1970 y 1425 mil en 1980. Sin embargo, el aumento de éstos en 1980 es un signo poco alentador, si se considera en términos generales, que el tránsito de las economías atresadas a las economías desarrolladas implica el inicio de una amplia clase empresarial y donde los trabajadores no remunerados (Cuya incidencia es predominante en el sector agropecuario) tiende a desaparecer o convertirse en asalariados y a extenderse al resto de los sectores económicos. Esto hace pensar que posiblemente en 1960 el 1.1% de la categoría trabajador no remunerado se encontraba en el sector agropecuario, y el 6.6% en su mayoría se encuentre fuera de dicho sector.

## C U A D R O 9

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR  
 CATEGORIA EN LA OCUPACION  
 CENSOS 1960 - 1980  
 ( Miles de Habitantes )

CATEGORIA	1960		1970		1980	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%
TOTAL	11 332	100.0	12 955	100.0	22 066	100.0
PATRON EMPRESARIO O EMPLEADOR	88	0.8	797	6.1	959	4.4
EMPLEADO, OBRERO O PEON	7 268	64.1	8 055	62.3	12 761	57.8
MIEMBRO DE UNA COOPERATIVA DE PRODUCCION	1 204	10.6	816	6.3	1 245	5.7
TRABAJADOR POR SU CUENTA	2 651	23.4	2 441	18.8	4 754	21.5
TRABAJADOR NO REMUNERADO	121	1.1	846	6.5	1 465	6.6
NO ESPECIFICA DA	-	-	-	-	882	4.0

## RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y SECTORES ECONOMICOS.

El análisis de la PEA según Ramas de Actividad Económica, proporciona indicadores que se obtienen con información censal, referida a la proporción de personas dedicadas a las diferentes actividades económicas como agricultura, manufacturas, comercio, etc. Esta información de la población constituye renglones prioritarios para el estudio de la situación económica de un país y como insumo básico en la planeación del desarrollo económico, ya que por ejemplo es de esperarse por lo general, en las economías desarrolladas una escasa proporción de población dependiente de las actividades agropecuarias y una alta proporción dedicada a las manufacturas y servicios.

Por otra parte, en la actualidad es común presentar a la PEA en tres sectores económicos, o sea, agrupando las ramas de actividad económica en tres grupos bajo la denominación "clasificación tripartita de la Actividad Económica" identificando a cada uno de ellos de la siguiente manera: Sector de actividades primarias, Sector de Actividades Secundarias y Sector de Actividades Terciarias. Por consiguiente en el cuadro 10 se presenta la información de los Tres Sectores Económicos y de las Ramas de Actividad Económica que los integran, de acuerdo a los resultados de los tres últimos censos.

## C U A D R O 10

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR SECTORES Y  
RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICACENSOS 1960 - 1980  
(Miles de Habitantes )

SECTOR Y RAMA DE ACTIVIDAD	1960		1970		1980	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
TOTAL	11 332	100.0	12 955	100.0	22 066	100.0
<u>PRIMARIO:</u>	6 287	55.5	5 284	40.8	7 842	35.5
AGRICULTURA GANADERIA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA.	6 145	54.2	5 104	39.4	7 365	33.3
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS.	142	1.3	180	1.4	477	2.2
<u>SECUNDARIO:</u>	<u>2 005</u>	<u>17.7</u>	<u>2 793</u>	<u>21.6</u>	<u>6 206</u>	<u>28.1</u>
MANUFACTURAS	1 556	13.7	2 169	16.8	4 791	21.7
ELETRICIDAD, GAS Y AGUA	41	0.4	53	0.4	116	0.5
CONSTRUCCION	408	3.6	571	4.4	1 299	5.9
<u>TERCIARIO :</u>	<u>2 958</u>	<u>26.1</u>	<u>4 131</u>	<u>31.8</u>	<u>7 361</u>	<u>33.3</u>
COMERCIO	1 075	9.5	1 197	9.2	2 540	11.5
TRANSPORTES	357	3.1	369	2.8	673	3.0
SERVICIOS	1 526	13.5	2 565	19.8	4 148	18.8
INSUF. ESPECIFICA						
DA	<u>82</u>	<u>0.7</u>	<u>747</u>	<u>5.8</u>	<u>657</u>	<u>3.1</u>

De acuerdo con los datos del cuadro indicado, la economía del país parece no haber sufrido modificaciones sustanciales en su estructura en el período considerado, desde el punto de vista de composición de la PEA por Ramas de Actividad Económica. Esto es, la rama de actividades agropecuarias, en términos relativos, disminuye en su proporción respecto de la PEA, al pasar de 55.5% en 1960 a 35.5% en 1980. No obstante que la población activa en términos absolutos no disminuye, por el contrario, acusa un incremento, que entre 1960 y 1980 representa más de un millón de personas. Las ramas de actividad manufacturas, Comercio y Servicios, para el año de 1980 han absorbido los mayores montos de población activa, en consecuencia, la participación relativa de éstas ramas aumenta también: de 13.7% a 21.7% la primera; de 9.5% a 11.5% la segunda y de 13.5% a 18.8% la tercera. La rama de construcción muestra, en términos relativos, un dinamismo semejante al de la rama de comercio aunque su participación sea en menor cuantía, mientras que la rama de transportes, su participación relativa disminuye en 1980.

Finalmente, las ramas de Electricidad, Gas y Agua e Industrias Extractivas, presentan un dinamismo mínimo, por lo tanto, los incrementos en su participación en 1980 son poco significativas

Las cifras por Sectores Económicos, hacen más perceptible la transición ocurrida entre 1960, 1980, lapso en que el Sector Primario, en cifras relativas ha perdido 20 puntos en por ciento, durante el período en cuestión; en tanto que el sector Secundario y Terciario han aumentado sus proporciones en 10.5 y 7.2 puntos en por ciento respectivamente, como consecuencia del traslado de mano de obra activa del sector primario al secundario y terciario.

Los cambios en la composición de la PEA por Sectores Económicos, corrobora lo ya indicado anteriormente; que la actividad económica de la población ha dejado de ser, predominantemente agropecuaria.

#### MOVILIDAD SECTORIAL DE MANO DE OBRA.

Dentro del análisis de la PEA es importante conocer su distribución por sectores, puesto que ella indica el comportamiento de la Población Activa en el proceso de desarrollo de la actividad económica general. En el caso que nos ocupa, como ya se ha visto, la mayor proporción de la mano de obra se ocupa en las actividades agropecuarias y la población desplazada se ocupa de acuerdo con el pau-

lativo desarrollo del país, en el sector secundario y terciario. Pero la ocupación en el sector terciario (sobre todo en la rama de servicios) es revelador de un bajo índice de industrialización y, por ende, del traslado de la población agropecuaria hacia aquellas actividades marginales que requieren menor calificación. Este fenómeno se ha calificado como la "Terciarización Económica", o sea la población que se desplaza del agro, debido a su falta de calificación, se brinca el sector secundario y se ocupa en actividades marginales del sector Terciario e incluso da origen a la creación de los cinturones de miseria de las grandes urbes.

Para el análisis de la transferencia sectorial de mano de obra, en el cuadro 11 se presenta la distribución porcentual de la PEA por sectores, de acuerdo a las cifras absolutas del cuadro 10. (no se incluye el renglón de Insuficientemente Especificado).

CUADRO 11

MOVILIDAD SECTORIAL DE MANO DE OBRA  
PERIODO 1960 - 1980  
(PORCIENTO)

SECTOR	1960	1970	1980	MOVILIDAD	
				1970/60	1980/70
TOTAL	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0
PRIMARIO	55.9	43.3	36.6	-12.6	- 6.7
SECUNDARIO	17.8	22.9	29.0	+ 5.1	+ 6.1
TERCIARIO	26.3	33.8	34.4	+ 7.5	+ 0.6

La observación de las cifras reflejan que la mayor proporción de la población activa la absorbe el sector primario, siguiendo en importancia el sector terciario y por último el sector secundario.

La comparación de las distribuciones porcentuales reflejan lo siguiente: entre 1960 y 1970 se experimenta un descenso en la proporción del sector primario (de 55.9% a 43.3%) y de 1970 a 1980 sucede lo mismo (de 43.3% a 36.6%) siendo este descenso más acentuado en el primer decenio. Los dos sectores restantes acusan, consecuentemente, incrementos en sus proporciones, siendo más notables los correspondientes al sector secundario, tanto en 1960-1970 como en 1970-1980, y el

período 1960-1970 en el sector terciario, en cambio el incremento de este último sector en el período 1970-1980 es mínimo (de 33.6% a 34.4).

En términos generales se puede decir que entre 1960 y 1980 se ha efectuado una movilidad sectorial de la PEA, siendo más fuerte la experimentada entre 1960-1970.

Más específicamente, las cifras muestran que el período de 1960 - 1980 se ha llevado a cabo una transferencia de PEA de la siguiente manera: en el período 1960 - 1970 una proporción de 5.1% pasó del sector primario al secundario y - 7.5% al sector terciario. En el período 1970 - 1980 la transferencia al sector secundario fue de 6.1% y de sólo 0.6% al terciario. En ambos casos las sumas de las transferencias corresponden a la movilidad total del sector primario, o sea, 12.6% y 6.7% respectivamente, cifras que corresponden a la vez a las proporciones en que disminuyó el sector primario.

Como resultado del análisis de las cifras a grosso modo, se puede decir que - en el período considerado, en el país se ha dado un cierto avance de desarrollo económico; si se considera el principio universal establecido, en el sentido de que a medida que un país se desarrolla económicamente, la proporción de la población dedicada a actividades primarias disminuye de acuerdo al ritmo de crecimiento del mismo. No obstante que este hecho lo corroboran las cifras censales analizadas, queda aún por determinar si tal situación en el caso de México, corresponde realmente a un verdadero desarrollo económico o - simplemente debe calificarse como "Crecimiento Económico".



## CAPITULO III

### LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

#### 1. La Planeación del Desarrollo

El desarrollo económico general entraña la distribución global de los recursos con miras a elevar permanentemente el ingreso per cápita de la población hasta niveles que se puedan considerar satisfactorios, tanto objetivamente como en relación con los niveles que existen en otras sociedades desarrolladas.

Una minuciosa elaboración de planes específicos de desarrollo, supone aumentar en medida muy considerable la producción de la agricultura, y trasladar gran parte de la fuerza de trabajo a actividades no agrícolas, especialmente manufactureras. A su vez, esos cambios han de exigir una considerable expansión del transporte y de la producción de energía, indispensable para el desarrollo de la economía en su conjunto, así como un aumento correspondiente en la producción de bienes de capital en las primeras fases del programa de desarrollo. A fin de aliviar la presión de ese desarrollo sobre los niveles de vida y de evitar disparidades entre los ahorros nacionales y las inversiones necesarias, se requerirá en ocasiones capital extranjero.

Frente a este marco de problemas de desarrollo general, la atención debe enfocarse en aquellos aspectos en que la información demográfica puede facilitar la formulación de una política o, en las consecuencias demográficas en que tal política tenga una significación especial. Por lo tanto, en primer término, debe examinarse la política de desarrollo económico en función de las tendencias y movimientos de la población y resolver dos cuestiones principales: primera, hasta qué punto deben tomarse en cuenta los datos sobre población al planear el desarrollo económico; y segunda, cuáles son las probables consecuencias demográficas del desarrollo. Respecto a la primera cuestión es evidente que deben tomarse en cuenta tanto la densidad de población ( número de habitantes por Km<sup>2</sup>), como el crecimiento de la misma ( Por crecimiento natural o migraciones). La densidad demográfica influye en las dimensiones del mercado y en la disponibilidad de recursos. La experiencia a mostrado que cuando la densidad de población es baja, la iniciativa privada no puede acometer ciertos tipos de actividad económica, por no rendir un suficiente beneficio. Por su parte el número de habitantes también influye en la situación económica de un país, -

puesto que puede ser su población demasiado pequeña para permitir el desarrollo de industrias de importancia.

De modo análogo, debe tenerse en consideración el crecimiento poblacional al calcularse el volumen de la demanda futura y la magnitud y estructura de la fuerza de trabajo en su conjunto, así como las altas y bajas de la misma. También importa el buen cálculo que se haga del crecimiento de la población, al evaluar las escalas de inversiones necesarias para aumentar el ingreso per-cápita en una tasa anual determinada. Se requieren por tanto, proyecciones demográficas a corto, mediano y largo plazo que se ajusten a la realidad, no sólo para el total del país, sino por entidades federativas, sectores urbanos y rural y por aglomeraciones determinadas.

Cabe indicar que, incluso cuando son razonablemente asequibles los datos sobre población, el uso de factores demográficos en la planeación del desarrollo económico presentan gran número de problemas de no fácil solución. Por ejemplo, al hacer previsiones sobre la demanda futura, no basta en modo alguno las proyecciones generales, por muy fieles que éstas sean con la realidad, ya que la demanda de una gran variedad de bienes y servicios no depende simplemente de cifras totales, sino que por citar sólo algunas variables de importancia, depende también de la estructura por edad de la población y la situación matrimonial, de las agrupaciones tradicionales en familias o unidades equivalentes, de la distribución de los habitantes entre los diferentes grupos de ingresos y por edades; de las modalidades de consumo.

Ahora bien, sabiendo que los males que aquejan la economía mexicana no responden a factores circunstanciales o transitorios, sino que son expresión de la crisis del orden de causas existentes y de alguna falta de aptitud del sistema económico - por fallas estructurales que no se han sabido o podido corregir - para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias.

Si bien es cierto que el incremento demográfico ha sido extraordinario - a comienzos del presente siglo (1910) existían en el país 15 millones de habitantes y al año de 1980 eran ya 67 millones y aún se ha seguido creciendo a una tasa media anual de 2.6%, cierto es también que sobre la base de datos conjetu-

rales podría estimarse que más de la mitad de la población económicamente activa actual tiene un exiguo ingreso personal y que todo el basto conjunto social presenta altos coeficientes de subalimentación, mala vivienda, así como enfermedades y analfabetismo. Es en éstos aspectos donde debe encontrarse primordialmente el esfuerzo del desarrollo, en virtud de que, la idea, aún no extinguida, en el sentido de que éste se opera en forma espontánea, sin ningún esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión.

Sin embargo, no obstante que la mayoría de la población vejeta aún en situaciones incompatibles con sus crecientes aspiraciones económicas y sociales, ésta problemática ofrece un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias a la planeación y al aprovechamiento del formidable potencial de la tecnología contemporánea.

A este respecto, no debe perderse de vista, que la penetración acelerada de la tecnología exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

Para el caso de México, es pertinente señalar que la estructura social prevaleciente opone aún un serio obstáculo al progreso Tecnológico y, por consiguiente al desarrollo económico.

Tres son las manifestaciones de este hecho:

- a).- La estructura entorpece considerablemente la capilaridad social, o sea - el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en otros aspectos de la vida colectiva.
- b).- La estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por ende, del ingreso; el privilegio -- debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro -- del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las maquinas.

c).- El privilegio distributivo no se traduce en instrumento de acumulación de capital, sino más bien en modulo exagerado de consumo en los estratos sociales de la sociedad en contraste con la precaria subsistencia de las masas populares.

Otro aspecto importante que cabe destacar es que, en estos tiempos de aliento a la planeación económica se discurre mucho acerca del papel importante de la iniciativa privada del país y sobre todo la necesidad de preservarla.

En términos generales se puede hablar de algunas medidas de que se sirve la planeación del desarrollo en sentido amplio, la cual, como en cualquier otro campo, incluye siempre dos elementos: el de la determinación de los problemas que con mayor probabilidad se presentarán en un futuro próximo o lejano y el de la premeditación de la acción más adecuada para hacer frente a tales problemas; al primer elemento se le designa la actividad que se relaciona con el análisis y proyección económica, y al segundo la actividad que se refiere a la planeación en sentido estricto.

Por consiguiente, considerando que el propósito fundamental de la planeación, en sentido amplio, es determinar el uso optimo de los recursos productivos de que dispone una economía, de acuerdo a las metas que se han propuesto y que tal propósito determina el orden de las entidades en cuestión; el consumo y la seguridad del desarrollo futuro, entre otros elementos, forman el punto de partida; y la producción necesaria para realizarlos, constituyen la entidad derivada.

De este orden de causalidad se desprende que un esquema lógico de planeación integral puede desarrollarse según los lineamientos siguientes: estimar en primera instancia el nivel y la composición de la demanda, en términos de productos finales, para el año "X" que se ha escogido como final del periodo a que se refiere el plan; luego estimar los niveles correspondientes de producción interna por actividades productoras y los de importancia, en seguida estudiar los programas de inversión y definir las necesidades de mano de obra que se requerirán para alcanzar los niveles en cada rama; y finalmente, determinar el conjunto de medidas de política económica necesarias y suficientes para ga-

rantizar la realización de los programas de acción que se deriven.

De lo anteriormente expuesto se deduce, que la tarea específica de la planeación económica es proporcionar una base científica a la política económica coordinada, basándose en la determinación del empleo óptimo de los recursos disponibles, en relación con las metas propuestas.

No obstante que, como es sabido, la ciencia económica deja a la política para la elección de las metas; existe evidentemente una discrepancia estrecha entre lo que es posible realizar y lo que prudentemente se puede aspirar a obtener.

Es importante señalar que las divergencias entre las opiniones de los políticos respecto a las metas últimas se originan, en su mayor parte, en que no se ve claramente, por un lado, lo que es posible realizar y, por otro, lo que resulta rá de las medidas propuestas.

Por lo tanto, a medida que se profundiza en el conocimiento de las interdependencias económicas y los efectos simultáneos de ciertas medidas de política económica y que al mismo tiempo la política económica sea orientada en el análisis científico y la planeación se observa que las divergencias desaparecen notablemente. De todo esto se deduce lo siguiente: en el subjetivismo tradicional de la política económica, cada grupo puede lanzar sus caballos de batalla políticos con razonamientos que parecen convincentes si se les analiza separadamente, aún cuando desemboquen en conclusiones opuestas. El análisis científico y la planeación llevan a derrocar éste subjetivismo y a remplazarlo por una objetividad basada en el mejor conocimiento de la relación integral de causas y efectos. Lo que además de la ganancia evidente de eficacia, lleva la gran ventaja de una mayor estabilidad y continuidad en la política económica, independientemente de los cambios en los poderes del Estado; legislativo y ejecutivo principalmente.

Para hablar con precisión, en el país subsiste la organización de épocas preteritas con agregados y retoques, pero sin cambios fundamentales. Esto no quiere decir que se hayan ignorado los defectos de tal administración, ni que se haya carecido de consejos insistentes de reforma; sino que razones similares a las que han mantenido la estructura social existente, además de otros facto -

res, explican que no se haya transformado la administración pública

Subsisten en efecto, en una gran proporción, las viejas prácticas y unas clientelas sustituyen a otras en el seno de la administración pública, el número suele prevalecer sobre la calidad de los hombres, eliminando a los más capaces y desorganizándolo todo el sistema

En la realidad, el tipo prevaleciente de administración pública se acomoda a la estructura social. Esto es así, pues el hecho de que casi la mitad de la población económicamente activa se encuentre precariamente en la agricultura, implica que sólo se ha llevado a dedicar una cuantía no significativa de recursos presupuestales a la investigación tecnológica y a la difusión de sus resultados, pues no lo requiere con insistencia el régimen dominante de la tenencia de la tierra. Asimismo, el impuesto, bien utilizado, es un instrumento poderoso de desarrollo económico y justicia distributiva, en nuestro país existe experiencia suficiente, para organizar con eficacia la maquinaria tributaria, evitar la evasión y modificar el régimen fiscal. Si no se ha logrado hacerlo en la forma y medidas deseadas, ha de atribuirse en gran parte a la renuencia de los grupos dirigentes; no ha habido en general de parte de ellos exigencias de eficacia. y lo que es más serio, los movimientos políticos de abajo no se han caracterizado por su empeño en mejorar la administración pública.

Sin embargo, frente a este estado de cosas, sería erróneo ver sólo en todo ello las consecuencias del juego de intereses económicos, la presión de influencias políticas o el mecanismo espurio de ciertos resortes del Estado. La verdad es que hay un trasfondo de inercia, de perpetuación, de ineficacia, que está impidiendo a la administración pública, en el proceso de cambios, adaptarse a las exigencias del desarrollo económico.

Esto se manifiesta no sólo en funciones complejas, sino en otras de carácter simple; lo que se traduce en trabas innecesarias a la actividad económica - en realidad a todas las actividades que guardan relación con el Estado - y en toda suerte, en procedimientos ineficientes y dilatorios.

Finalmente , no debe dejarse de reconocer que en México hay manifestaciones de subdesarrollo y que el anacronismo del Estado no se refleja únicamente en su funcionamiento administrativo, sino también en la escasa aptitud del mecanismo existente para hacer surgir nuevas concepciones, para formular y ejecutar una política racional de desarrollo, en la cual la tarea de los planificadores a nivel de la administración del Estado promueva una reforma que permita subordinar los intereses particulares a los intereses colectivos.

Para poder cumplir este papel, indispensable en un sistema eficaz de planeación, los planificadores en ese proceso de cambio no deben ser de acción refleja en lo que se refiere a los rumbos de la política social y económica general, que los convierta en actores puramente formales, sino que su labor planificadora - por ser en esencia una tarea de racionalización, objetivación y presentación - de alternativas en términos del interés colectivo, presenta de todas formas -- oportunidades innegables de hacer patente los intereses permanentes de la colectividad en su conjunto y de influir en dicho sentido en las decisiones de política económica.

## 2. Justificación y Carácter de la Planeación

Actualmente la mayoría de los países están convencidos de que la planeación puede ser un poderoso instrumento para acelerar sus tasas de desarrollo económico; sin embargo, en ocasiones algunos se olvidan que el poder del gobierno para alcanzar las metas específicas por medio de la planeación depende en gran medida de su poder para alterar la distribución de los recursos disponibles, trasladándose de los usos menos productivos a los más productivos. En realidad, la esencia de la planeación consiste en proporcionar una estructura diferente en la utilización de los recursos en relación a la que pudo haberse derivado del libre juego de las fuerzas económicas.

De hecho, tras la idea de la planeación está el reconocimiento de que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce automáticamente a una asignación y aprovechamiento óptimo de los recursos productivos, ni lleva en consecuencia al ritmo más rápido de crecimiento del ingreso ni a mejorar su distribución. El desperdicio de los recursos productivos - en forma de subutilización de factores y capacidades de producción ya disponibles o de desocupación de fuerza de trabajo - los factores institucionales que anulan o debilitan la reacción frente a estímulos propiamente económicos, los desequilibrios persistentes y - las presiones inflacionarias, constituyen entre otras, algunas de las manifestaciones más visibles que obstaculizan un desarrollo espontáneo.

En la planificación se requiere, en última instancia, encontrar una respuesta - que corrija o sustituya lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. Su función es, por lo tanto, ofrecer distintos criterios para la asignación de recursos, sobre cuya base se decidan las acciones directas del sector público o se fundamente la acción gubernativa indirecta que representa la utilización de los distintos instrumentos de política económica. Cabe señalar que, la acción gubernativa por sí misma no corrige tales defectos, por el contrario, a menudo participa de los mismos o los acentúa. Para que lo logre, tiene que auxiliarse de una acción planificadora, que defina objetivos claros y consistentes, y evite que lo que se quiere hacer o impulsar por una vía o a través de un instrumento de política económica, se anule o contraiga con lo que simultáneamente se está haciendo o impulsando por otra.



Sin planeación, las decisiones públicas y privadas tenderán a adoptarse sobre la base de condiciones presentes y transitorias del mercado o bajo presión de necesidades inmediatas, y obviamente de manera improvisada. Pero las condiciones presentes del mercado pueden inducir a decisiones que, aunque se justifiquen por consideraciones de rentabilidad de una o algunas empresas individuales, puedan ser desfavorables a la economía en su conjunto; por su parte, la improvisación y la reacción frente al apremio de situaciones inmediatas como características dominantes de la acción gubernativa, pueden tener repercusiones adversas y acentúan los problemas futuros.

Por ejemplo, las decisiones en materia tecnológica pueden llevar a las empresas apoyadas en criterios de rentabilidad que a su vez se basan en la estructura de precios vigentes, a incorporar técnicas que impliquen alta densidad de capital y escasa ocupación de mano de obra, con criterios sociales, pudiera ser más ventajosa una combinación de factores muy diferentes. Bajo las condiciones de un desarrollo planificado, consideraciones como ésta constituirán importantes orientaciones de política económica, de manera que se tienda a través de ella a crear las condiciones para que las decisiones individuales se acerquen a las que resultan más aconsejables desde el punto de vista de la economía en su conjunto.

En tal sentido, la planeación no implica necesariamente debilitar la importancia del sector privado; pero si por lo menos utilizar de manera deliberada los mismos instrumentos tradicionales de política económica a fin de influir para que las decisiones privadas se ajusten a una política general de desarrollo. Naturalmente, esto es todavía más claro cuando se trata de tomar decisiones sobre las acciones gubernativas directas, ya sea en relación con el nivel y orientación de los gastos públicos corrientes o con la cuantía y distribución de las inversiones públicas.

De hecho, la política de desarrollo no puede quedar dictada exclusivamente por condiciones presentes, sino que tiene que ser resultado de un examen de los principales problemas y escollos que vienen registrándose en el desarrollo anterior y de una decisión sobre objetivos y metas de largo alcance.

En relación con éstos últimos, los instrumentos y métodos técnicos son esenciales como medio de asegurar que los objetivos que se propongan sean coherentes, que no existan contradicciones abiertas o implícitas entre las distintas metas y propósitos, como también para apreciar las exigencias de todo orden que plantea su realización, y obtener en consecuencia su carácter más o menos realista. Pero no se trata sólo de una función técnica. Los objetivos y metas envuelven necesariamente decisiones políticas, y por consiguiente su definición excede - la esfera de responsabilidad de los "planificadores" como tales. Por ello puede decirse - y todavía con ciertas reservas - de la "neutralidad" de las técnicas de planeación, pero los planes concretos que se elaboren con auxilio no podrán ser políticamente neutrales.

El problema práctico consiste en que no siempre puede separarse con claridad lo que corresponde propiamente a juicios técnicos y lo que envuelve decisiones políticas. Por ejemplo, al utilizarse con cierto automatismo los coeficientes - históricos de elasticidad ingreso de la demanda como criterio de proyección de la composición de consumo privado, no se está incorporando aparentemente decisión política alguna, pero puede significar implícitamente que la ejecución del plan mantenga inalteradas las características actuales de la distribución del ingreso.

De las anteriores consideraciones se desprende que, la formulación de un plan de desarrollo exige la incorporación simultánea de criterios técnicos y de decisiones políticas y en consecuencia el proceso de planeación tiene que ejecutarse dentro de marcos de organización y administración que faciliten y estimulen el contacto de los técnicos con las autoridades a que corresponda la responsabilidad de las decisiones políticas fundamentales.

Ahora bien, el hecho de que un plan tenga que incorporar objetivos y metas de largo plazo, no le asigna el carácter de un pronóstico sobre lo que ocurrirá en el futuro. Por lo contrario de lo que se trata no es anticipar lo que pueda ocurrir, sino lo que tiene que hacerse para alcanzar determinados objetivos y metas, los cuales estarán inspirados en consideraciones políticas y también en determinadas condiciones previsibles, pero que no dependen enteramente de -

decisiones de las autoridades de planeación y a veces ni siquiera de lo que se haga en el país.

Por otra parte, será inevitable la revisión periódica de las metas, o de las exigencias para alcanzarlas, lo que implica que la planeación no es un esfuerzo periódico, que se traduce en un plan para determinado número de años, sino un proceso continuo, que requiere adaptaciones y adecuaciones frecuentes para tener en cuenta las modificaciones de todo orden en relación a las condiciones iniciales, así como para ir incorporando las experiencias que el propio proceso planificador vaya ofreciendo. Esto es lo que se quiere decir cuando se menciona a la "Flexibilidad" como uno de los requisitos de una técnica o modelo de planeación.

A manera de conclusión, de todo lo expuesto, se puede afirmar que, por indispensable que sea en la vida moderna, la planeación del desarrollo es un instrumento que hasta la fecha no ha tenido grandes éxitos, aunque su perfeccionamiento y eficacia es una cuestión tanto práctica como de elaboración teórica .

## EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

## 2.1 El Proceso del Desarrollo Económico.

Antes de abordar este tema, es necesario comenzar por dar una idea lo más clara posible sobre el concepto de desarrollo. Para ello deberán señalarse las diferencias principales con respecto a evolución, progreso, industrialización, crecimiento y otros con los que se ha identificado o se le identifica. El desarrollo es en parte heredero de esas diversas concepciones que históricamente han tenido una definición bien precisa, sin embargo tal como hoy se le entiende, es más amplio y complejo que cada una de las ideas señaladas. Su análisis económico exige una interpretación que abarque varias dimensiones: el marco histórico del fenómeno, su forma parcial en relación al desenvolvimiento social, su carácter esencialmente dinámico, tanto en lo que se refiere a la evolución como al cambio estructural de los sistemas económicos de estudio.

El concepto en cuestión es sumamente reciente en la terminología económica. En su sentido actual no se le comienza a usar y a aceptar sino, después de la Segunda Guerra Mundial. Tiene sus antecedentes en las nociones de evolución y progreso, propias de la gran expansión de la economía europea en los siglos XVIII y XIX bajo el signo del Liberalismo. Los más inmediatos son la industrialización y el crecimiento. Todos estos juicios están limitados a problemas y son el producto de situaciones diferentes de los que encierra el desarrollo económico.

EVOLUCION, denota origen o connotación esencialmente biológica que implica claramente la secuencia natural de cambio y mutación gradual y espontánea. El desarrollo no comparte necesariamente ni la naturalidad y espontaneidad de este concepto, ni la de mutación gradual.

PROGRESO, está asociado básicamente al adelanto técnico, a la incorporación de nuevas tecnologías, a la modernización de las formas de producción y de la vida mediante el uso de técnicas, maquinarias y procedimientos modernos. Este aspecto es ciertamente parte de la idea de desarrollo, pero es apenas uno de los muchos que tiene

CRECIMIENTO, es similar al de Evolución, por lo menos en lo que respecta a mutación gradual que le es inherente, aunque no al de espontaneidad o naturalidad, que lo lleva implícito. El Crecimiento se refiere fundamentalmente a los problemas de insuficiencia de ritmo de expansión de largo plazo de las economías desarrolladas. Es el concepto opuesto a "estancamiento secular", en el sentido

Keynesiano, y está asociado a las teorías de la sustentación del pleno empleo en los países industrializados de Europa y Norteamérica. La teoría dinámica actual debe mucho a esta preocupación y los modelos de crecimiento modernos a su vez - han hecho aportes fundamentales para el análisis y planificación del desarrollo, - aunque con severas limitaciones, que ahora se comienzan a reconocer.

INDUSTRIALIZACION, es en realidad el pariente más cercano y el antecedente más inmediato del desarrollo económico en esta familia de conceptos, el acento de la industria ha sido el aspecto más llamativo y dinámico de éste. En los países desarrollados y durante algún tiempo, el avance industrial era considerado sinónimo de crecimiento. Aunque, cada día es más claro que esto no es estrictamente correcto, no deja de ser cierto que la industrialización en mayor o menor - medida está siempre asociada al desarrollo económico, y también lo están algunas de las secuelas típicas que la industrialización ha traído consigo en los países hoy industrializados: la urbanización, la monetización de las transacciones económicas, el trabajo asociado, la sindicalización, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles de vida, la mayor igualdad de oportunidades sociales, económicas y políticas, etc.

El carácter parcial del desarrollo económico en relación al desenvolvimiento - social debe destacarse por dos razones, una de orden metodológico y otra de - tipo político. En relación con la primera, es evidente que lo que en realidad se observa es un fenómeno de cambio social global, dentro del cual se destacan los aspectos económicos por considerarlos el factor determinante y más fácilmente cuantificable, pero en el entendido de que los propios aspectos económicos, también están influidos por otros aspectos del proceso de cambio social.

En segundo lugar, el concepto de desarrollo económico ha tenido por algún tiempo un sentido muy estricto, suponiéndose que el aumento del ingreso per cápita era lo esencial. Actualmente se comienza a calificar este concepto puramente cuantitativo, de una manera cualitativa y se comienza a hablar de desarrollo económico y social ; implicando que hay también una responsabilidad implícita del Estado de orientar su política hacia el mejoramiento directo e inmediato de las condiciones de vida de la población, conjuntamente con la elevación de los niveles de productividad.

Al hablar de desarrollo económico se trata de un fenómeno esencialmente histórico y ligado al proceso de cambio social, es evidente que su análisis requiere un enfoque dinámico. Lo que supone que debe hacerse el estudio de sus características cuantitativas.

El análisis de estas características tiene dos finalidades principales. La primera se refiere a la definición de las formas, problemas de la medición del ritmo y nivel de desarrollo. Esto tiene gran importancia porque, el concepto es esencialmente de tipo comparativo, es decir, relativo al grado de avance alcanzado por otros países o regiones, de modo que el establecimiento de normas y patrones de medida, es esencial.

La segunda consiste en que el examen cuantitativo de los cambios estructurales que ocurren en una economía en crecimiento permite definir a pesar de la diferencia de países y épocas un patrón básico común de transformación estructural, que es de gran valor para la formulación del esquema teórico de interpretación del proceso de desarrollo. Sobre los fundamentos anteriores es posible llegar a un diagnóstico, especificando las deformaciones y deficiencias profundas, así como los problemas circunstanciales.

La comprensión de la idea y del anhelo de desarrollo que existe en los países, sirve de base para definir los principales objetivos de una política de crecimiento. Estos cotejados con la situación actual permiten apreciar la viabilidad de ciertas metas y fijar las orientaciones y medios de la política de desarrollo económico y social. Así, queda esbozado el marco de las condiciones y tareas en que deberá llevarse a cabo la planeación

Es preciso plantear brevemente el problema de la forma de enfocar el desarrollo. El propio término "desarrollo económico" ya lleva una carga de valorizaciones e ideales que la comunidad le ha dado. Implica que éste es deseable que no ha sido logrado, que es posible en algún sentido o forma, etc.

Por consiguiente, debe considerarse al desarrollo económico como un medio para proporcionar a todos igualdad de oportunidades. Esto define el fin, pero no necesariamente los medios que se utilizarán para lograr dichos procesos, excepto en el sentido de que sean eficientes para alcanzarlo. La decisión sobre el camino político que se desea seguir socialismo, capitalismo, etc. es la comunidad la que debe tomarla y no tiene importancia desde el punto de vista estricto

to del análisis del proceso de desarrollo económico y social. Lo esencial es no confundir fines y medios. En base a lo expresado, los diversos sistemas de organización política no son fines, sino medios. Por supuesto que estos sistemas condicionan por sí mismos el logro de la meta principal, de este proceso, - por lo tanto, unos pueden en último término ser más eficaces que otros para - lograrla, pero ese problema no interesa en este contexto.

Dada la enorme amplitud del campo en que se da el desarrollo económico, fundamen-  
talmente, se expresan síntesis e interpretaciones, utilizando y aplicando las -  
ideas y conceptos presentados anteriormente. El propósito es que la persona se  
construya su esquema de análisis para lograr su propia interpretación de este -  
fenómeno.

La mecánica del desarrollo económico, revela que el estudio de las variables -  
fundamentales de un modelo de desarrollo y de sus factores determinísticos, ex-  
presan con claridad el carácter vicioso del problema del subdesarrollo. Los -  
factores de crecimiento cuya expansión permitiría iniciar un proceso de desarro-  
llo están ellos mismos determinados en gran medida por ese medio subdesarrolla-  
do del cual forman parte. Así, el incremento de las inversiones o la incorpora-  
ción de innovaciones dependen de la expansión del mercado, pero este es limitado  
por el bajo nivel del ingreso; y el Estado no puede tampoco expandir sus inver-  
siones porque para ello tendría que elevar sus ingresos tributarios, lo que de-  
pende en último término del nivel de ingreso nacional. Una situación de subde-  
sarrollo tiende naturalmente a mantenerse en esa situación, a menos que inter-  
vengan fuerzas exógenas que los impulsen en otro sentido.

A fin de impartir equilibrio al proceso de desarrollo, es preciso ampliar la ca-  
pacidad productiva de todos los sectores de la economía y ello supone grandes  
inversiones tanto públicas como privadas. En realidad, la mayor parte de la -  
nueva inversión probablemente corresponderá al sector público, pues las necesi-  
dades inmediatas a que están condicionados los incentivos para la privada son -  
la ampliación de los medios de infraestructura, así como el establecimiento de  
escuelas, centros de formación vocacional e institutos de investigación.

El proceso de Desarrollo Económico consiste en esencia en una ampliación de la  
capacidad productiva de todos los sectores de la actividad económica, aunque -  
en magnitud distinta. Algunas inversiones deben ser efectuadas directamente por  
el Estado, ya sea por su propia naturaleza carreteras, obras portuarias, servi-

cios urbanos, sistemas de riego, escuelas y servicios sociales en general o por que la iniciativa privada no se interesa, como en el caso de centrales eléctricas y ferrocarriles. Se trata entonces, de incrementar los recursos del sector público y determinar el orden de prelación entre las distintas inversiones.

En algunos casos la iniciativa privada cumplirá espontáneamente la tarea de expandir la capacidad productiva. La política económica, usando sus distintos instrumentos monetarios, fiscales, cambiarios y de precios podrá, impulsar al empresario privado hacia los sectores que conviene ampliar, de acuerdo con las exigencias del proceso de desarrollo y hacerlo desistir de las inversiones en actividades que no merecen fomentarse.

Puede suceder que la economía no crezca por falta de estímulo y que haya capacidad productiva sobrante. También, puede ocurrir que determinado sector como el de la producción agrícola no esté marchando y que se paralice todo el proceso de desarrollo por el grave desequilibrio que ocasiona. Es incluso posible, que esta falta de crecimiento del sector agrícola tenga sus raíces en un problema de transporte o en la falta de reacción de los terratenientes ante las alzas de precios. En cada caso, se recomendaría una política totalmente distinta, en que podrían aplicarse diferentes instrumentos.

Situando este argumento en un marco de referencias más general, evidentemente los elementos estratégicos de una política de desarrollo serán muy distintos, según ésta se aplique a una economía en rápido crecimiento o en estado estacionario en condiciones de inflación o de estabilidad monetaria: a una nación que ha saturado su mercado interno con sus propias manufacturas que a otra que apenas ha establecido sus primeras fábricas; a un país que tiene un sector de exportaciones diversificado y dinámico que a otro que difícilmente coloca un único producto en los mercados internacionales. Todo ello revela la gran importancia que tiene la realización de un diagnóstico de cada caso de desarrollo, es decir, de una interpretación que ponga en claro las principales fuerzas dinámicas en juego o la ausencia de tales fuerzas u los obstáculos de índole económico, social o institucional que se oponen al desarrollo equilibrado. Esta interpretación pragmática del funcionamiento de cada sistema es la única guía segura de la política económica.

El Estado ha tenido en el proceso de desarrollo una creciente participación directa, hasta convertirse en la práctica en el factor dinámico fundamental del proceso. Sobre todo, en los casos en que el sector externo ha dejado de cum -



plir ese papel estimulante que tuvo en otros periodos. La amplia participación del estado en la economía así como su extensa influencia, a través de las medidas que adopta en el campo económico y social, han llegado a plantear la necesidad de una definición precisa de los objetivos que se propone alcanzar. Ello - se hace necesario no sólo para verificar la coherencia de esos fines, sino - también para determinar las orientaciones que han de imponerse al proceso de desarrollo y para apreciar los instrumentos más eficaces que se han de emplear en la ejecución de la política de desarrollo.

El somero examen que se ha hecho de la mecánica del desarrollo, muestra también claramente, que se trata de un proceso de transformación estructural que afecta al sistema económico en todos sus aspectos, así como a los de tipo social.

### 3 LA PLANEACIÓN REGIONAL.

Es innegable la importancia que para los planificadores tiene el análisis de la relación recíproca entre el desarrollo económico de un país considerado como un todo y el de las regiones que lo integran; el estudio, de sus actividades reconocidas como estratégicas, determinan que algunas regiones progresen más rápidamente que otras.

El hecho de que cada región sobresaliente cuente con una o varias localidades - de crecimiento acelerado que, a manera de polos regionales y atracción, funcionan como importantes centros receptores de flujos migratorios, representados -- por una fuerza de trabajo atraída principalmente por mejores oportunidades de - ocupación, como consecuencia del crecimiento de la economía urbana y de su proceso de diversificación; además, en estas localidades no sólo hay concentración de actividades industriales y servicios diversos, sino que los niveles culturales y educativos son más altos: así mismo los servicios sociales son más desarrollados y una gran mayoría de la población disfruta de comodidad y satisfacciones de acuerdo a los patrones de bienestar que proporciona la vida moderna.

Mediante el análisis del desarrollo económico regional se ha pretendido llegar a una explicación respecto al proceso de urbanización; ya que, a través de la formación de importantes centros urbanos, fácilmente se auspicia la industrialización y modernización de la estructura socioeconómica, como factores inherentes al proceso de desarrollo, lo que es consecuente con el hecho de que esos -- centros representan mercados de oferta y demanda de factores de producción y -

servicios finales e intermedios cuya magnitud permite a las grandes empresas aproximarse a su punto de operación óptima: consecuentemente, se pueden tener mejores procesos productivos horizontal y verticalmente, al constituirse áreas metropolitanas pueden ofrecerse servicios diversos que representan facilidades múltiples para la organización y función de las empresas. Todos estos factores contribuyen a la formación de diversas economías de escala y de aglomeración con características urbanas peculiares que auspician un rápido proceso de industrialización.

A medida que se avance en los estudios sobre el desarrollo económico por regiones, se hará cada vez más evidente la necesidad de disponer de planes que permitan resolver favorablemente los problemas socioeconómicos que implican las desigualdades en cada zona del país, para lo cual es preciso contar con un cuadro adecuado de conocimientos y de información.

Lo que en seguida se expone intenta señalar algunos aspectos de los problemas referentes a dicha situación, que constituye una preocupación para los estudiosos de la planificación regional.

Al abordar la justificación del desarrollo regional, es necesario comenzar con algunas observaciones y conclusiones que se derivan de estudios que se han realizado en algunos países de Europa.

Como una consecuencia de los trabajos que ha realizado la Secretaría de la Comisión Económica para Europa, de las Naciones Unidas, sobre el problema del desarrollo y subdesarrollo regional, se pueden derivar dos conclusiones principales:

- a) Las desigualdades regionales son más amplias en los países pobres que en los ricos, y
- b) Mientras que las desigualdades regionales han estado disminuyendo en los países ricos, se ha observado la tendencia opuesta en los pobres.

La primera conclusión se refiere a que en Europa Occidental las desigualdades de ingresos entre una y otra región son mucho más grandes en los países pobres que en los ricos.

La segunda conclusión en gran parte se explica con el hecho importante de que mientras mayores sean los grados de desarrollo económico alcanzado por un país, los efectos de expansión serán económicamente más fuertes. Los niveles intermedios de desarrollo están acompañados de mejores medios de transporte y comunicación, mayores niveles de educación y de una dinámica divulgación de ideas y valores; todo ello tiende a fortalecer y difundir las fuerzas centrífugas de la expansión económica o bien a apartar los obstáculos para su operación.

La neutralización de los efectos retardadores B/ en el caso en que un país alcance altos niveles de desarrollo en el cual la difusión es muy fuerte, acelerará por sí mismo el desarrollo económico y, de esta manera, se transforma en un factor importante del proceso acumulativo. Esto es así, porque la superación de la pobreza va acompañada en gran escala por la más completa utilización de las potencialidades de los recursos humanos y explica porqué el crecimiento rápido y sostenido se transforma en un proceso casi automático una vez que aquél ha alcanzado un alto nivel de industrialización.

Por el contrario, el bajo nivel de desarrollo de un país del tercer mundo, expresa parcialmente por qué los efectos impulsores B/ son débiles. Por regla general, esto quiere decir que el libre juego de las fuerzas del mercado en un país pobre, tiende poderosamente a crear las desigualdades regionales y a ampliar las ya existentes. El hecho de que los bajos niveles de desarrollo económico estén acompañados por lo general por grandes desigualdades económicas, representa en sí mismo un impedimento de importancia para el progreso y tiende a mantener en el atraso a los subdesarrollados. Esta es una de las interrelaciones, a través de las cuales, en el proceso acumulativo, "La pobreza se transforma en su propia causa"

---

8/ Se refiere a todos los cambios adversos que tienen su origen fuera de una región. Bajo esta denominación se incluyen los efectos de migración, movimientos de capital y comercio, así como todos los efectos originados por las relaciones sociales.

9/ En contraposición a los efectos retardadores, existen también ciertos "efectos impulsores" centrífugos del impulso expansionario de los centros de expansión económica hacia otras regiones. Es completamente natural que toda la región que rodea a un centro modal de expansión obtenga ventajas de la corriente en aumento de los productos agrícolas y que se vea estimulada en todos los aspectos del desarrollo tecnológico. También, existe otro aspecto de difusión centrífuga de los efectos impulsores hacia las localidades alejadas, cuando en éstas existen condiciones favorables para la producción de materias primas que sirven a las industrias crecientes de los centros.

Es indudable que existe una tendencia inherente del libre juego de las fuerzas del mercado a crear desigualdades regionales, y que esa tendencia es dominante mientras más pobre sea el país y en donde los efectos impulsores son una función del nivel de desarrollo económico efectivamente alcanzado, tales efectos tienen que ser más fuertes en los países ricos, y más débiles en los pobres. Bajo el *laissez faire* esto tendería a hacer las diferencias mayores y crecientes en los países pobres. Sería posible concebir una situación en la que en un país muy rico los efectos impulsores fuesen por término medio más fuertes que los retardatorios, con el resultado de que las desemejanzas estarían disminuyendo en virtud del juego de las mencionadas fuerzas del mercado.

En la explicación de estas dos correlaciones, resulta de igual importancia otro hecho: que sin excepción alguna todos los países más ricos de Europa Occidental se han estado acercando más y más al "estado del bienestar". En estos países - la política estatal se ha dirigido para promover una igualdad regional mayor; se han compensado las fuerzas del mercado que producen efectos retardatorios, - al propio tiempo que se han apoyado aquéllas que originan efectos impulsores.

Por otra parte, en los países más pobres, las políticas de ese tipo han sido menos comunes y se ha permitido el libre juego de las fuerzas del mercado; debemos recordar que como por regla general los efectos impulsores son más débiles, se ha facilitado la creación de disparidades regionales. En muchos de estos países la predisposición natural hacia las desigualdades se ha visto apoyada y aumentada por instituciones feudales y otros fomentadores, y también por poderosas - estructuras que permiten que el rico explote al pobre.

Para explicar por qué existe esta diferencia en la política estatal de los países ricos y los pobres, se debe recurrir a la causación circular y acumulativa 10/

En parte, los países pobres han continuado en la pobreza porque sus esfuerzos - para poner en práctica las políticas de integración nacional han resultado débiles, en tanto que los países ricos, por el contrario, han logrado mantener su -

10/ Son las interrelaciones de los factores económicos y no económicos considerados como efectos impulsores o retardadores del proceso acumulativo del cambio económico. Este proceso circular y acumulativo deprime continuamente - los niveles de vida en el cual un factor negativo es causa y efecto de otro. El concepto significa, por supuesto, una correlación circular de fuerzas que - tienden a actuar y a reaccionar las unas sobre las otras de manera tal, que hay que poner de relieve que el proceso acumulativo toma dos direcciones y - que si el proceso no se regula, dará lugar a crecientes desigualdades.

progreso económico mediante la aplicación decidida de las políticas de ese tipo. Al igual que su cede con los efectos impulsores, la solución radica en utilizar más o menos plenamente los recursos humanos.

Las políticas igualitarias del Estado de bienestar moderno no son baratas. A cada beneficio recibido por las regiones pobres corresponde un sacrificio de las más ricas, por lo menos durante un tiempo. A causa de ello, las políticas igualitarias encaran una mayor resistencia a pesar de que los necesiten con más urgencia, puesto que la debilidad de los efectos impulsores ha creado mayores desigualdades. Este es otro ejemplo de causación circular de un proceso acumulativo: de nuevo resulta cierto que "la pobreza es su propia causa".

Por otra parte, en los países más ricos, el progreso económico y los niveles recientes de ingreso se traducen en una situación de amplitud económica para todo el mundo, lo que refuerza el ideal de una generosidad racional. Cuando las personas gozan de buena situación y de mayor seguridad económica, les resulta más fácil ceder sus privilegios, apartar los obstáculos del camino de los otros y asumir los costos de responsabilidades colectivas; este proceso fortalece la base del progreso económico ininterrumpido.

Los dos tipos de influencia, las fuerzas del mercado y las políticas, están entrelazadas adicionalmente en el sistema de causación. Cuando los efectos impulsores son fuertes y a causa de ello, contrarrestan a los retardadores, disminuye la tendencia hacia las desigualdades regionales y se establece una base política firme para poner en práctica las medidas igualitarias. Cuando ese tipo de política se traduce en una mayor igualdad, la democracia encuentra bases firmes a medida que evoluciona. En el caso contrario, corresponden mayores diferencias económicas y éstas son ventajosas para el desarrollo de una democracia efectiva que podría constituir la base de poder para poner en práctica las disposiciones de las que un país esté particularmente urgido, precisamente a causa de la debilidad relativa de estos efectos.

En términos generales a un nivel bajo de desarrollo en el que los efectos impulsores son relativamente débiles, las fuerzas competitivas de los mercados influyen continua y desfavorablemente, a través de la causación circular, impulsando los desequilibrios regionales que frenan el desarrollo económico y al propio tiempo debilitan la base que existe para implantar medidas igualitarias. El nivel de desarrollo más alto fortalece los efectos impulsores y obstaculiza la tendencia hacia estas desigualdades esto sirve de punto de apoyo al desarro

llo económico y al propio tiempo crea condiciones más favorables para establecer los medios encaminados a disminuir estas diferencias.

A medida que el Estado nacional se convierte efectiva y progresivamente en un Estado de bienestar motivado en la forma más próxima a la democracia perfecta, y siempre que disponga de recursos nacionales suficientemente vastos para poner en práctica medidas paritarias en gran escala, a través de sacrificios soportables de parte de regiones y grupo que estén en posición económica relativamente mejor, más fuertes serán el deseo y la capacidad de contrarrestar las fuerzas ciegas del mercado que dan lugar a las **divergencias regionales**. Esto estimulará el desarrollo económico, iniciándose un proceso de **causación circular**.

Al igual que sucede con las "teorías", estos asertos no son más que amplias generalizaciones que tratan de comprender los hechos sociales a medida que éstos se adaptan a un patrón determinado, si el planificador tiene una perspectiva adecuada; las características y circunstancias especiales de cada país, región y de hecho de cada individuo que actúa, darán lugar a variaciones complejas de este tema. Estas características pueden incluir las diferencias en los recursos naturales y su dispersión en el territorio, las relaciones internacionales, las tradiciones históricas en base a las actividades productivas, la cohesión nacional y de grupos, las religiones e ideologías, la iniciativa y el liderazgo económico, social y político, y muchas más; sin embargo, todas ellas pueden adaptarse al punto de vista general expuesto aquí de la **causación circular en secuencia acumulativa**, en tanto que no son susceptibles de integrarse a nuestras teorías heredadas, dominadas por el enfoque del equilibrio y por la diferenciación entre los factores "económicos" y "no económicos". 11/

---

11/ Se refiere a los efectos de frustración que traen consigo los medios diferentes a los tradicionales de la teoría económica, en estos factores se puede mencionar los de la migración y los efectos de la pobreza sobre la fecundidad

Para examinar la forma en que el crecimiento puede comunicarse de una región a otra, se da por supuesto que el progreso económico no aparece en todas partes al mismo tiempo y que una vez presentado surgen fuerzas poderosas que hacen que se concentre alrededor de los primeros puntos de comienzo. Además de las ventajas proporcionadas por las localidades existentes, pueden surgir otras de la cercanía de otro centro donde se ha presentado una "atmósfera industrial" que tiene una sensibilidad especial frente a las innovaciones y la empresa.

Cualquiera que sea la razón, no cabe duda que, para que una economía eleve sus niveles de ingreso, primero debe desarrollar dentro de sí, uno o varios centros regionales de fuerza económica. Esta necesidad del surgimiento de "punto de crecimiento" o "localidades" durante el proceso de desarrollo, significa que una igualdad interregional puede ser una concomitante y una condición inevitable de dicho proceso.

En el aspecto geográfico, el crecimiento es desequilibrado, sin embargo, al analizar el proceso, siempre se podría mostrar que un adelanto en un punto provoca presiones, tensiones y coacción en los subsiguientes, pero si todos caen dentro del mismo espacio privilegiado del crecimiento, serán especialmente débiles las fuerzas que producen la transmisión de una región a otra.

A menudo se ha notado la capacidad y la tendencia del crecimiento a limitarse a alguna región durante un período largo mientras que sigan existiendo partes atrasadas. Si la tendencia se manifiesta en campos geográficos claramente limitados, el resultado es la división del mundo en países desarrollados y en regiones progresistas y atrasadas.

Todo lo antes indicado justifica la necesidad de una planeación regional que permita fijar el desarrollo, precisando objetivos coherentes y prioridades, determinando medios para alcanzarlos y poner efectivamente en ejecución dichos medios con vista a la realización de los objetivos determinados.

El proceso de planeación regional tiende a alcanzar un cierto equilibrio en las distintas regiones, con el fin de lograr al máximo el aprovechamiento de los recursos disponibles y resolver o evitar estrangulamientos que

reducen la capacidad de utilización de esos recursos. En otras palabras, la ejecución de los planes regionales implica llevar a cabo un conjunto armónico de decisiones, ya sea las que tome directamente el sector público o las que adopte el sector privado bajo el estímulo general de las condiciones económicas y sociales vigentes en cada una de las zonas del país en cuestión.

Indudablemente en la planeación regional debe pensarse en los factores que influyen en la formación de las regiones; por lo tanto, en primer lugar hay que mencionar la diversidad de factores físicos: abundancia o escasez de recursos naturales y aislamiento geográfico motivado por razones topográficas; segundo, la situación de las áreas territoriales en el mapa con respecto a vías de comunicación, centros económicos y culturales, densidad demográfica y otros factores que intervienen en el desigual desarrollo de las fuerzas productivas.

Contribuye igualmente en la conformación de las regiones la posición de los núcleos urbanos, es decir, que la influencia relativa de la ciudad sobre una comarca dependerá del grado de desarrollo y del carácter de las diferentes funciones económicas, sociales y culturales, las cuales determinarán la densidad demográfica, la especialización funcional y la división del trabajo correspondiente.

Desde el punto de vista económico, no puede hacerse con propiedad el análisis si se le aísla del pasado histórico, porque las obras materiales de los hombres y la herencia cultural influyen poderosamente en los rasgos de una región y modelan su fisonomía.

Cabe indicar que hay diversas razones que justifican y hacen ineludible la intervención del Estado en la inducción y dirección del proceso de desarrollo a través de una política económica coherente sustentado por un Plan Nacional de desarrollo de la economía que se apoye a su vez en los planes de desarrollo para las diferentes regiones del país.

Finalmente, la planeación regional puede conceptualizarse como la ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de una región, promoviendo así un ritmo creciente del cambio económico y social, que deberá traducirse en crecimiento de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones.

El plan de desarrollo como instrumento de la política económica tiene que ser un reflejo de los fenómenos económicos y sociales de cada región en particular y -



de las interrelaciones que se dan entre las diferentes regiones del país. Por consiguiente, se requiere del diagnóstico de las economías regionales, el cual deberá apoyarse en un estudio muy detallado y el análisis de la situación presente, por sectores económicos y sociales, así como en la identificación de los factores dinámicos que han estimulado el crecimiento y los obstáculos que han atrasado el proceso económico y social.

Lo anterior conduce a la conclusión de que las actividades de desarrollo de una región, exigen la coordinación de sus proyectos con otros planes regionales y de los programas nacionales, de manera que converjan en el plan nacional de Desarrollo.

#### 4. NATURALEZA DE LOS PLANES Y PRINCIPIOS BASICOS EN QUE SE APOYA EL MODELO

Es necesario recordar que la planeación impone al estado funciones muy complejas. Uno de los motivos de la escasa aptitud demostrada hasta ahora por la administración pública en algunos países Latino americanos para atacar ciertos problemas de desarrollo ha sido la proliferación considerable de tareas y responsabilidades grandes y pequeñas que agobian generalmente a quienes actúan en los niveles superiores. Es cierto que este es sobre todo, un asunto de buena organización, cuanto más se extienda la gestión del Estado, tanto más difícil será dedicar la atención necesaria a las decisiones relativas a la planeación del desarrollo.

Por lo anterior se puede decir que el Estado, en algunos países, no está organizado para estas últimas funciones, comienzan a surgir planes pero no hay, o están aún en etapas iniciales las tareas de planeación en su sentido más amplio y exigente.

La planeación contempla tres aspectos diferentes aunque estrechamente ligados entre sí; la concepción de un plan; la traducción del plan en una serie de medidas concretas y proyectos específicos, y la organización administrativa, que responda a las dos tareas anteriores y a la ejecución, supervisión y constante adaptación del plan a los cambios de la realidad. Un plan de desarrollo económico y social requiere la planeación de la administración pública para responder a sus objetivos.

Si bien es cierto que el avance más significativo se está cumpliendo en el primer aspecto; el de la formulación del plan, cierto es también que menor ha sido el progreso en la planeación propiamente dicha, y en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse el conocimiento de este hecho.

Cuantificadas las metas de desarrollo global y las metas parciales para los distintos sectores económicos y sociales, y determinados los recursos necesarios para conseguirlas, aquellas medidas y proyectos concretos tienen que venir inmediatamente. Más aún, muchos de ellos pueden prepararse y ponerse en ejecución a medida que el plan se va esbozando. Sin embargo no es esto lo que

ocurre en general con la celeridad necesaria aún en aquellos casos en que se dispone de suficientes recursos para la preparación de proyectos. No es raro encontrar medidas que no se compaginan con los objetivos del plan pues por no existir una adecuada organización planificadora, suele presentarse un característica divorcio entre la acción inmediata y la planeación, como si no se tratase de dos fases de la misma realidad.

El plan sin planeación tiene así muy poco sentido. En el mejor de los casos es una formulación racional de ideas, muy valiosas en si mismas como presentación ordenada de problemas y de posibles caminos a seguir para resolverlos, pero no como un conjunto de elementos de acción práctica.

En ocasiones los planes por la premura de las circunstancias, se elaboran a menudo por un pequeño grupo de personas que no pueden aprovechar la experiencia fragmentaria de los múltiples departamentos de la administración, la experiencia de un vasto número de personas que tendrán que ejecutar el plan sin haber tenido oportunidad de colaborar en la determinación de sus objetivos. Debe hacerse un esfuerzo de integración, siguiendo este principio básico que el plan no se hace solamente desde arriba ya que también debe venir desde abajo, a través de todos los niveles responsables de la administración.

Se requiere además realizar la tarea, nada fácil, de adecuar la maquinaria administrativa a la planeación. Y esta tarea continua, sólo podrá acometerse si la firme decisión de arriba se acompaña de adhesión de los dirigentes de la administración pues deberán participar activamente en la tarea planificadora.

Por otra parte, un plan de desarrollo requiere instrumentos de acción los cuales ya tiene el estado en sus manos partiendo del presupuesto de gastos e inversiones y del instrumento tributario, sin embargo, es necesario adaptar su empleo, para que estos instrumentos además de alcanzar sus fines específicos, tenga el máximo de eficacia en la política de desarrollo. En cuanto a la organización administrativa del Estado, es indispensable integrar la organización de la planeación en los cuadros administrativos estatales con las modificaciones que ello exige.

La técnica de planeación, por refinados que sean sus instrumentos no suple el sentido derivado del conocimiento; pero sí permite, que ese sentido pueda afirmarse en el análisis imparcial de la realidad y su posible desenvolvimiento según hipótesis alternativas claramente elaboradas.

De manera similar no habrá que limitarse a lo que se ha avanzado en la técnica de planeación pues aunque sea mucho en relación con el pasado es todavía poco frente a la magnitud de los problemas; hay que perfeccionar la técnica de análisis de los hechos pasados y presentes y sus proyecciones futuras según hipótesis alternativas, y conocer los hechos de que se sirven. Es honesto reconocer que el conocimiento de los coeficientes técnicos de producción y de la densidad de capital y de absorción de mano de obra en relación con diferentes formas tecnológicas es aún insuficiente. En relación con ello, es indispensable examinar las experiencias de los países más avanzados y su adaptación a otros menos desarrollados.

Finalmente se hace necesario conocer los insumos de personal en toda la gama de requerimientos técnicos y diferentes alternativas tecnológicas a fin de -- afrontar la solución del problema de adiestramiento del potencial humano, que es de vital importancia.

El concepto del plan puede definirse en términos amplios o restringidos desde varios puntos de vista y principalmente en atención al período a que se refiere, al campo y al contenido que comprende, se habla, por ejemplo de planes de corto, mediano y largo plazo; de planes de inversión o de política económica; de planes que se refieren a la economía en su conjunto, de planes que se circunscriben al sector público o de aquellos que incorporan también al sector privado.

Se propone presentar aquí un esquema metodológico encaminado a la formulación de un plan que tenga en cuenta perspectivas de largo alcance, que defina toda una estrategia del desarrollo, y que en consecuencia no sólo contenga programas de inversiones, sino también de política económica en toda su amplitud y que comprenda todos los sectores de actividad y los sectores institucionales.

La idea de planeación global no es incompatible con la formulación de planes parciales. Un plan que se apoya en la definición de objetivos de largo plazo tiene que precisar lo que hay que hacer en las primeras fases o etapas, pues de otro modo tendría más el carácter de formulación académica que de orienta-

ción para la acción práctica.

Esta concepción conduce a ver en los planes de corto y largo plazo no dos instrumentos diferentes, sino simplemente dos etapas y un proceso único de planeación

De igual manera, las proyecciones globales tienen que subdividirse por sectores de actividad ya que no tendría sentido práctico llegar a estimar las exigencias totales de crecimiento asociadas a determinados objetivos sino se establece la medida en que tendrán que contribuir los distintos sectores. Los planes sectoriales forman así parte integrante del plan global, representan una sectorización y no algo distinto de aquel. A su vez, los planes sectoriales tienen que incorporar criterios sobre la localización geográfica de las acciones que comprenden - donde se expandirán líneas de producción agropecuaria donde de tales y cuales industrias, donde se construirán viviendas y hospitales - y en consecuencia los planes sectoriales deben verse como parte integrante del plan nacional. Así mismo, los planes no tendrían sentido práctico si no incorporan decisiones sobre quienes tendrán la responsabilidad de su ejecución así como programas de política económica destinados a influir al sector privado, a fin de que sus acciones se ajusten también a los lineamientos básicos del plan nacional.

Esto no significa que no pueda haber planes parciales o sectoriales independientes, que no formen parte de un plan global. De hecho, existen y sus formulaciones se adelanta a los trabajos de la planeación global (por ejemplo, planes de carreteras, de electrificación etc.) pero su carácter independiente solo se justifica en la medida que no haya planes generales, y habra que aceptar - además que, carentes de un marco general de referencia ofrezcan mayores riesgos de falta de coherencia y complementación.

Se trata en suma de propender a la formulación de planes que, a la par que respondan a perspectivas de largo plazo, definan lo que tiene que hacerse en el futuro inmediato, ofrezcan indicaciones precisas sobre las necesidades de crecimiento y las acciones que deben emprenderse en cada uno de los sectores de actividad económica, que permitan localizar geográficamente esas acciones, - precise las responsabilidades directas del sector público y oriente el uso de los distintos instrumentos de política económica.

Definir así la formulación de un plan exige la combinación de una serie de elementos.

En principio, resulta indispensable un alto grado de conocimiento cuantitativo de la situación existente y sus tendencias. El esfuerzo de planeación se justifica en la medida en que exista disconformidad con lo que está ocurriendo y se admita que podría ocurrir mejor con una política de desarrollo diferente, pero ambas cosas presuponen conocer con cierta precisión que está ocurriendo - realmente, porque ocurre así, que obstáculos impiden que ocurra mejor, cuanto mejor podrían ser las cosas, que esfuerzo exigiría un crecimiento más rápido o como se podría modificar la distribución actual de los frutos de ese crecimiento, que implicaciones - políticas y de todo orden - tendrían estos esfuerzos, etc. En suma todo significa el diagnóstico que viene a constituir una primera etapa indispensable en la formulación de un plan.

En segundo término se requiere un marco conceptual que asegure la compatibilidad de las proyecciones y decisiones, de manera que se tengan en cuenta las interrelaciones fundamentales de la economía. Si el desarrollo no planificado conduce por lo general a desequilibrios, crecimientos sectoriales no armónicos, desperdicios de recursos y definitivo sacrificio de posibilidades de crecimiento más acelerado, un plan bien concebido tiene que apoyarse en criterios que permitan evitarlos. El instrumento que se utiliza con tal finalidad lo ofrecen los "Modelos de Programación", los cuales por lo general se expresan en términos de un conjunto de ecuaciones derivadas principalmente de la contabilidad social, que incluye las variables esenciales y sus relaciones, y cuya operación constituye la técnica de proyecciones. El número de ecuaciones que integran el modelo y su selección dependen principalmente del grado de detalle o agregación con el que se quiera trabajar y de la etapa del proceso de planeación que se está abordando. Cabe señalar que a menudo se plantea primero un modelo global muy simple y luego se le amplía y extiende a "Modelos Sectoriales". Asimismo algunos términos del modelo pueden considerarse como parámetros; otros corresponden a variables cuyo valor está de hecho predeterminado por lo ocurrido en períodos anteriores; otros constituyen variables endógenas, cuyo valor está dado por las relaciones que el propio modelo incorpora; otros en fin constituyen variables sobre las cuales se puede decidir - solo en el sentido de que su valor queda o puede quedar dado por consideraciones ajenas al modelo mismo y corresponden en consecuencia a los grados de libertad del modelo.

En última instancia, la mayor utilidad del modelo radica en que asegura la sujeción a varios principios esenciales, que pueden sintetizarse en términos de principios de coherencia, interdependencia y periodicidad. El primero se refiere a que no se fijan más objetivos simultáneos de los que permiten las relaciones básicas de manera que no se propongan metas o propósitos que pudieran ser incompatibles; el segundo implica reconocer implícitamente que todos los sectores de la economía están directa o indirectamente relacionados entre sí, de tal manera que las acciones que se emprendan o los cambios que se registren en uno de ellos determinarían cambios o exigirían cambios en todos los demás. El Tercero se limita a aceptar la conclusión de que en el período actual hay muchas cosas que están dadas de hecho por lo ocurrido en períodos anteriores, y que muchos de lo que se haga hoy no tendrá efecto inmediato, pero determinará y comprometerá el futuro.

Sin embargo, el modelo no opera automáticamente; comienza a dar respuestas una vez que se han definido claramente ciertas decisiones básicas, las cuales en última instancia corresponden a la estrategia y finalidad del desarrollo, basadas también en el diagnóstico.

Entre tales decisiones, las de mayor alcance se refieren a los objetivos y metas del plan, mismas que hasta el momento se les asocia a un concepto muy restringido: una meta de crecimiento expresada en términos de cierto ritmo de aumento del ingreso o producto por habitante. Pero en la práctica su amplitud puede ser mayor; por ejemplo pueden plantearse en términos de objetivos de distribución del ingreso, de objetivos sociales, de desarrollos regionales, de disminución de la vulnerabilidad o dependencia frente al exterior.

A este respecto, es conveniente, distinguir entre objetivos, como expresión cualitativa de ciertos propósitos, y metas, como definición de propósitos que se expresan en forma cuantitativa.

Esto es, acrecentar el ingreso en determinada proporción, ocupar cierta cantidad de mano de obra, o alcanzar una dieta alimentaria, constituirían metas, en cambio, propender a una mejor distribución regional del ingreso, o disminuir la vulnerabilidad externa pudieran constituir objetivos esenciales, aunque no fuesen susceptibles de cuantificarse con exactitud.

Esta distinción tiene además una finalidad práctica ya que la definición de metas cuantitativas resulta imprescindible para operar el modelo mientras los objetivos cualitativos constituyen más bien condiciones que deben satisfacerse - y con los que en consecuencia hay que confrontar el modelo una vez resuelto.

En resumen, el diagnóstico, la definición de objetivos y metas, y la determinación con auxilio de los modelos, de las necesidades de expansión global y sectorial, constituyen tres etapas esenciales del proceso de planeación. En particular la tercera resulta de gran utilidad para anticipar la dirección y magnitud, de los cambios que serán necesarios y que en buena medida son inherentes al desarrollo mismo. Por lo general es la posibilidad de anticipar estos cambios lo que facilita evaluar si los objetivos y metas son realistas a la par - que ofrece las bases para el programa de política económica.

En relación con la importancia relativa y la orientación de la acción del sector público, los cambios que contemple el plan en cuanto al nivel y composición del gasto corriente y a la cantidad y distribución de las inversiones públicas tendrán también que expresarse en términos de objetivos y modalidades para la - utilización de los instrumentos de política económica.

Aspectos de esta índole podrían aún extenderse a varios otros, entre los que - destacan sin duda el problema ocupacional. Cuánta mano de obra requiere y es capaz de absorber la ejecución del plan, con que grado de calificación, que - exigencias del desplazamiento sectorial y regional quedan planteadas, constituyen indicaciones importantes, a lo que tendrá, que adaptarse la propia política educativa y de capacitación.

Todas las consideraciones anteriores se pueden resumir en términos de un esquema que contenga una primera visión de conjuntos de todo proceso de planeación en las etapas de formulación y revisión de los planes.

Aunque sea muy general, un esquema de tal naturaleza puede resultar útil como marco básico de referencia que facilita la ubicación conceptual de un examen - más detenido que se puede realizar sobre cada uno de los aspectos particulares más importantes.

Obviamente, los primeros esfuerzos deberán enfocarse a la elaboración de diagnóstico. En general, los principales aspectos de éste pueden agruparse en el



examen de la situación presente, el análisis del desarrollo anterior, la elaboración de algunos elementos de pronosis, y las conclusiones acerca de los principales problemas y obstáculos al desarrollo incluidos tanto los de carácter real como los de la naturaleza institucional.

El examen de la situación presente ofrece oportunidad para el acopio y sistematización de la información cuantitativa que resulta imprescindible para las fases posteriores del proceso de planeación. La mayor parte de la información aparece incorporada a los esquemas corrientes de contabilidad social: las cuentas nacionales, los cuadros de relaciones interindustriales, balanza de pagos, etc.

En la medida que se carezca de algunos de estos esquemas, será necesario elaborar estimaciones a las variables más importantes, mediante investigaciones que requerirán un alto criterio selectivo a fin de no dilatar más allá de lo razonable las etapas posteriores. Pero aún si se dispusiera de ellos habrá todavía que complementar las informaciones con aspectos que estos esquemas no contemplan. Resultará esencial contar con información sistemática sobre la población y la fuerza de trabajo, incluidas valuaciones o estimaciones relativas a la desocupación en sus distintas facetas; sobre los principales factores que definen las condiciones de vida de la población. - alimentación, salud, - educación, bienes y servicios de uso corriente - y la magnitud del déficit sobre los recursos naturales, su disponibilidad y aprovechamiento; y otras informaciones complementarias básicas incluidos los antecedentes relevantes sobre la organización administrativa, y la estructura jurídica.

El análisis de las características del desarrollo anterior tendría que comprender, un estudio del ritmo de crecimiento - a lo largo de un período significativo del ingreso, la riqueza, y sus relaciones; de los cambios que hayan ocurrido en la distribución del ingreso; de la influencia ejercida por el sector externo, tanto a través de las transacciones corrientes como de los movimientos de capital; de la participación directa del sector público, sus fuentes de ingreso y distribución de los gastos; de los desequilibrios observados en términos de presiones inflacionarias, problemas de balanza de pagos; y de una evaluación de la política económica que se ha seguido, su persistencia, sus orientaciones básicas y su eficacia. La pronosis ofrece oportunidad para dejar establecidos los valores de ciertos parámetros o determinadas variables cuyo -

comportamiento futuro está dictado ya en alto grado por acontecimientos anteriores y actuales, que difícilmente puede influirse de manera significativa a través de las acciones planificadas del futuro inmediato. El crecimiento de la población y fuerza de trabajo, por ejemplo, es fácilmente previsible, una vez que se cuenta con informaciones sobre las tendencias de los principales índices demográficos, la distribución de la población y de la estructura actual de la población por edades. De igual manera, esta etapa puede incorporar una proyección de los compromisos ya adquiridos en materia de amortización, intereses y remesas de utilidades de capitales extranjeras, así como de otras variables similares.

Asimismo, la prognosis puede apoyarse en una proyección automática del crecimiento anterior, o sea, trazando un cuadro de lo que sería la economía en un período futuro si se mantuviesen ritmos y modalidades de crecimiento similares a los que se hayan registrado a lo largo de determinados períodos. Un análisis de este tipo puede contribuir a precisar los principales problemas y obstáculos que se presentarán, así como la forma en que tuvieron que modificarse algunas relaciones cuyo comportamiento podría seguir mostrando tendencias similares a las del pasado.

En suma, el diagnóstico está encaminado tanto a la sistematización de un cúmulo de informaciones cuantitativas sobre la situación presente y sus tendencias, como a precisar los principales obstáculos a un crecimiento más acelerado, mediante la definición de una política de desarrollo planificado que se proponga disminuirlos o eliminarlos. Es natural que en muchos aspectos las conclusiones a que en definitiva lleve el diagnóstico no se encuentran siempre en factores estrictamente económicos, sino que a menudo están ligados a aspectos sociales y políticos, y en general a problemas de carácter institucional.

En la práctica, este esquema se complementará con diagnósticos sectoriales, y en determinados casos también con diagnósticos regionales. A la vez que contribuyen a formar el diagnóstico global, estos últimos facilitan la incorporación de informaciones y consideraciones más detalladas sobre cada uno de los principales sectores de la actividad económica, o sobre determinadas regiones particularmente importantes, que resultan indispensables en las etapas siguientes del proceso de planeación.

Una segunda etapa corresponde a la definición preliminar de los objetivos y metas fundamentales que orientarán la elaboración de los planes.

En última instancia, toda la estructuración de un plan tiene que responder a ciertos objetivos fundamentales, que por lo tanto tienen que precisarse en una fase anticipada a fin de dejar establecido un marco de referencia indispensable para las etapas siguientes. Pero se trata también de decisiones que necesariamente tendrán que revisarse, y eventualmente rectificarse, en etapas posteriores, una vez que se disponga de elementos de juicio sobre las consecuencias y requisitos que directa o indirectamente plantean esos objetivos, y que quedarán registrados en el proceso.

Hasta este momento, la definición preliminar de objetivos y metas tendrá que apoyarse principalmente en las conclusiones del diagnóstico; o bien en la consideración de varias alternativas de crecimiento de determinado ritmo de aumento del producto global, o en términos de cierta expansión del consumo, o de metas específicas de mejoramiento en las condiciones de vida, etc.

En una tercera etapa se tendrá que elaborar un conjunto de proyecciones globales que incorporen las principales variables macroeconómicas.

Esto tiene dos finalidades, por una parte proporcionará los elementos para una primera evaluación de las consecuencias y exigencias que quedan planteadas en la definición de objetivos y metas formuladas en la etapa anterior. No será difícil por ejemplo, calcular con el auxilio de unas cuantas ecuaciones las cantidades en que tendría que aumentar el coeficiente de inversión bruta o las restricciones en los niveles de consumo que pudiera exigir determinada meta de crecimiento del producto, o el grado de endeudamiento externo necesario.

La segunda finalidad de estas proyecciones es que - ya sea que confirme la viabilidad de los objetivos y metas o que ofrezcan elementos para su rectificación - permitirán dejar establecidos, por lo menos en forma preliminar, los valores de ese grupo de variables fundamentales, que pasan a constituir un marco general de referencia imprescindible para la formulación posterior de proyecciones más detalladas.

Con todo esto se habrá preparado el terreno para la formulación y operación de un modelo, que facilite una clasificación detallada de las variables principales y permita traducir las proyecciones globales en términos de una subdivisión adecuada por sectores de actividad económica .

En consecuencia los pasos a seguir pueden sistematizarse siguiendo la forma normal de un modelo de programación, a continuación se enumeran las etapas que envuelven la formulación de un plan para dar la idea de que se trata de un proceso continuo, indicándose la secuencias más o menos ordenada que deben guardar las etapas de trabajo, en que se va descendiendo desde las proyecciones más generales hasta las más específicas, cabe aclarar que la descripción detallada de cada etapa requiere de un estudio especializado más amplio, por lo que se presenta únicamente en forma general.

- a) Proyecciones de la demanda final
- b) Proyecciones de los valores sectoriales.  
de producción y las demandas intermedias
- c) Incorporación de cambios previsibles en la demanda intermedia
- d) Proyección de las necesidades de inversión por sectores.
- e) ajuste entre la capacidad para importar y las exigencias de importación.

La formulación y operación del modelo detallado, conforme a las fases anteriores sintetizadas, conducirá en definitiva a la proyección de un cuadro que mostrará de manera consistente las consecuencias de las metas esenciales que orientan el plan, las necesidades de crecimiento de la producción bruta de cada sector, tanto para atender a las exigencias de demanda final como a las interrelaciones entre los propios sectores productivos y a las sustituciones de importación indispensables, y en fin a una proyección de todas las transacciones que normalmente incorpora un esquema de insumo producto.

Se abre así la posibilidad de una evaluación más amplia de las implicaciones del modelo, así como de su compatibilidad con otros objetivos generales. En tal sentido, será particularmente importante cotejar las proyecciones de crecimiento económico que han quedado formulados con la disponibilidad y exigencias de ocupación de fuerza de trabajo, factor esencial que debiera tenerse en cuenta.

Podría concebirse como complemento a las proyecciones anteriores un balance de mano de obra, en que se traduzca las proyecciones de crecimiento sectorial, asociadas a determinadas hipótesis de aumento de la población o de la productividad, en términos de exigencias de ocupación, que a su vez deberán cotejarse con el crecimiento previsible de la fuerza de trabajo y la absorción productiva del

desempleo (abierto o disfrazado) que pueda haber existido en el período base. Un balance de esta índole podría hacerse extensivo también a la distribución regional de la mano de obra, y la transferencia de la misma de un sector a otro o a su grado de calificación con vista a obtener información para formular o revisar políticas de migración o de capacitación. En último término, cada una de las fases del proceso de elaboración del plan va dejando sentadas responsabilidades o metas para el programa de política económica.

Habrá, en fin, que reexaminar las implicaciones que tiene en sus distintos niveles las proyecciones incorporadas al plan, confrontarlas con la política económica vigente y definir los cambios que sean necesarios. En más de un caso, esto podrá exigir no sólo rectificaciones de amplitud limitada, sino reformas estructurales o institucionales profundas, sin las cuales no habrá posibilidades reales de que el plan se ejecute y de que se alcance sus objetivos, su incorporación al plan mismo resulta en consecuencia tanto o más importante que la del propio programa de inversiones.

Las etapas anteriores - incluida la presentación del programa básico de política económica, y aún de las principales reformas que sean necesario introducir en la organización administrativa - conforman en definitiva la parte general del plan. Es natural que, puesto que se pretende que la planeación llegue a convertirse en instrumento de orientación para las acciones prácticas concretas, no pueda considerarse completo el proceso si no se acompaña de los planes sectoriales y regionales correspondientes.

Por supuesto, no siempre se requerirá que exista o se preparen previamente estudios específicos completos, pero por lo menos será necesario un grado de apoyo técnico y de conocimiento de la realidad concreta, sin los cuales tales decisiones o hipótesis transformarían el proceso de planeación en mero ejercicio académico.

Aproximaciones sucesivas y simultaneidad de trabajo en los más diversos niveles y campos deben ser dos características esenciales con que hay que contar para el ordenamiento de las tareas prácticas que significan los esfuerzos de preparación de un plan.

## C A P I T U L O IV.

## EL ANALISIS DEMOGRAFICO Y LOS PROBLEMAS DE LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

## 1.- Población y planeación.

Al abordar este tema debe hablarse de las graves consecuencias que la rapidez del crecimiento de la población tiene sobre el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo.

Una de las preocupaciones fundamentales de éstos, es propiciar el desarrollo económico y frenar el crecimiento acelerado de la población ya que es uno de los principales obstáculos para lograr el bienestar general de sus habitantes que se encuentran en situación tan desventajosa respecto a los de los países desarrollados.

Al tratarse este problema con relación a la planeación del desarrollo es importante señalar que se han realizado estudios por diversas instituciones internacionales y nacionales que muestran el efecto paralizante de una alta tasa de natalidad sobre el crecimiento económico de cualquier país en desarrollo

Dejando asentado que las naciones en vías de desarrollo hacen frente a tal problema, la respuesta está sin lugar a duda, en atender la naturaleza de la llamada "explosión demográfica". Un factor que ha sido decisivo en el incremento de la población es la rápida reducción de la mortalidad producida principalmente por los siguientes factores: Los descubrimientos médicos, los avances de la técnica médica y de la medicina preventiva; Es el control de la mortalidad el elemento que ha provocado de alguna manera la explosión demográfica.

Por otra parte, hay quienes opinan que la explosión demográfica es hasta ahora el problema número uno y que ello significa para el futuro de la humanidad una amenaza. Otros piensan que debería considerarse no como una amenaza sino como un desafío, de todas formas, lo problemático del crecimiento excesivo de la población conduce a la siguiente interrogante ¿Que se puede hacer para elevar la tasa de crecimiento económico, y a la vez reducir la del crecimiento demográfico, de manera que el distanciamiento entre ellos pudiera llevarse en forma satisfactoria?

Este es el desafío del problema de población que afronta cada país y el mundo en general.

En relación con este cuestionamiento, algunos estudiosos de los problemas humanos consideran que lo que promovió los grandes movimientos del progreso de la civilización fue la adversidad. Actualmente se debe pensar que el desafío del crecimiento demográfico, al plantear necesidades y aspiraciones en una escala que está más allá de toda experiencia conocida, generaría una respuesta creadora y capaz de superar todas las realizaciones pasadas y obtener la posibilidad de que un número de habitantes muy superior al que hoy puebla la tierra logre alcanzar una vida incomparablemente mejor que la que hasta ahora ha conocido la humanidad.

Para esto se necesita algo más que técnica, o sea que se requerirá ante todo una intensificación de la cooperación a nivel nacional e internacional y una unidad de propósitos y de acción que superen las actuales concepciones de intereses puramente individuales y de grupo.

Ante tales disyuntivas, sin embargo, no debe perderse de vista la situación actual de contraste demográfico-económico, que implica la peligrosa separación que existe entre los países industrializados del mundo y las naciones en medio de la lucha por lograr el desarrollo, o sea, que la brecha entre los países ricos y pobres, se debe en cierta medida a la explosión demográfica que tienen los países pobres.

A este respecto cabe mencionar que hay quienes proponen para los países pobres la teoría de las tierras vírgenes como una justificación para el crecimiento de la población, esta argumentación se sitúa sin considerar que el peso del crecimiento excesivo de la población es algo distinto de la densidad demográfica.

Es preciso poner énfasis sobre esto, en vista de que hay algunos orientadores de la política que conceden poca importancia a la reducción de la tasa de crecimiento de la población. Hay que tomar en cuenta que no hay tierras valdías equipadas con carreteras, escuelas, viviendas y los instrumentos de empleo agrícola o industrial. Por lo tanto, quienes ocuparían esas tierras, antes de que pudieran habitarlas consumirían una proporción de los escasos recursos de capital; éste es el peso que hace imposible que una nación pueda elevar sus niveles de vida aumentando su población.

En general los gobiernos no han llegado a comprender plenamente los esfuerzos que se requieren para solucionar los problemas de la población sobre todo en los países subdesarrollados.

Es importante destacar que en cuanto a materia de política demográfica se refiere y en relación a la posibilidad de tratar de modificar las tendencias de la población como manera de contribuir al progreso económico y social es incumbencia de cada gobierno decidir su propia política y formular sus programas de acción para resolver los problemas de la población y el desarrollo económico. En particular cada país debe decidir por sí mismo si debe o no, tomarse medidas para modificar las tendencias demográficas como medio para resolver esos problemas, teniendo en cuenta los hechos y que los programas sean adecuados para asegurar un progreso económico y social satisfactorio; sin dejar de considerar las relaciones entre el crecimiento demográfico y el desarrollo; tomando también en cuenta lo relativo a la diferencias religiosas que de alguna manera complican la política demográfica.

Solo recientemente se ha empezado a comprender, la importancia económica de la tasa de crecimiento de la población, de un país, en relación con sus recursos materiales. Esto es así, pues hasta hace poco expertos y legos, estimaban por igual que el crecimiento de la población cualquiera que fuese su tasa, sería económicamente ventajosa o perjudicial según que el país estuviera subpoblado o sobre poblado.

Es a partir de concluida la segunda guerra mundial cuando el desarrollo de la teoría de las "inversiones demográficas" vino a revelar que el crecimiento demasiado rápido de la población obstaculiza el progreso económico y social, aún en los países cuya población esta por debajo del óptimo económico, debido a que absorbe capital que de otra forma podría utilizarse en inversiones indispensables para el desarrollo económico general.

En teoría, se puede decir que existe un óptimo económico para una tasa de crecimiento demográfico en un país determinado y en un momento dado.

Este óptimo económico puede definirse como la tasa de crecimiento capaz de permitir en lo futuro y durante un tiempo dado el crecimiento económico máximo y la producción máxima por habitante, sin embargo, la mayoría de los expertos parece estar de acuerdo en que las tasas actuales de crecimiento demográfico de



la mayoría de los países en proceso de desarrollo excede el límite económica-mente admisible.

A través de los años se ha visto que la actitud de los economistas sobre los aspectos de la población a cambiado de tiempo en tiempo, para los clásicos Mal thus y nills era una parte integral de la teoría económica.

Es al inicio de los años treinta donde surgen como problemas principales el de empleo y el aspecto del crecimiento demográfico. El crecimiento de la población era considerado como una variable independiente, que tenía alguna relación con la determinación de la demanda efectiva. Con el transcurso de los años, la población fue desterrada gradualmente de los estudios económicos parecía que el crecimiento de la población tenía que ver sólo con los casamientos y la familia, y por lo tanto pertenecía al campo de la sociología.

Una vez que los economistas regresaron a los problemas de largo plazo del crecimiento económico la existencia del elemento "población", volvió a ser reconocido.

Hay muy poca evidencia para reconocer en la literatura económica la aceptación como una variable endógena a la población, lo mejor que los economistas le ofrecían al crecimiento poblacional, eran derechos secundarios de una variable independiente y muchos como un factor que debía ser mencionado de paso.

En la actualidad ha surgido un nuevo interés en los estudios de población y la planeación de desarrollo económico y social.

Dentro del análisis demográfico se ha retornado a los conceptos básicos de la demografía para estudiar las relaciones que existen entre la estructura o composición de la población y las variables demográficas fundamentales natalidad mortalidad y migración. Para este objetivo se han desarrollado instrumentos para evaluar y medir las relaciones entre dichas variables. En consecuencia, dentro del análisis demográfico se han iniciado trabajos en los que se introduce la variable "tasa de incremento demográfico" a los modelos de desarrollo económico de HARROD DOMAR, MAHALANOBIS, CHENERY ETC. 12/

12/ Taban León estudios para la relación entre demografía y economía.

Uno de los objetivos de estos trabajos es la evaluación de la ayuda externa necesaria para permitir a un país con crecimiento demográfico determinado, la realización de ciertas metas específicas definidas en términos de consumo per-capita, o de llegar a un desarrollo autosostenido, mediante el cálculo de las respectivas tasas e hipótesis sobre la magnitud de cada una de ellas se podrá conocer el tiempo necesario para alcanzar los objetivos deseados. Se trata, en última instancia de estudiar el saldo de la balanza comercial necesario para permitir que un país, con crecimiento demográfico determinado llegue a un desarrollo autosostenido.

Esta es una de las aportaciones más importantes en nuestra época, en donde se combina la relación entre un desarrollo planeado y un crecimiento de población determinado, sobre todo en los países subdesarrollados en donde las condiciones de vida son bajas y las tasas de crecimiento de la población altas. De esto se desprende que la tasa de crecimiento de la población se está considerando como uno de los datos básicos para la planeación del desarrollo económico y social, ya que es indudable que el aumento de ésta complicaría de manera considerable el problema del desarrollo.

En el campo específico de los estudios de población, se están realizando también una serie de análisis y evaluaciones en todo el mundo, en los cuales se pretende poder ubicar con claridad el papel de la población como obstáculo al desarrollo.

En realidad, dado que los factores demográficos influyen sobre la utilización de los recursos productivos y el capital, los estudios de estos factores son necesarios para conocer las relaciones que guardan los seres humanos con el proceso del desarrollo económico y social, bajo el doble enfoque de beneficiarios directos de la actividad económica y como medio para lograr el desarrollo, o sea como objetivo final del desarrollo y como insumo de importancia fundamental en el proceso mismo del desarrollo.

Lo anterior quiere decir, que al tratar de investigar las relaciones entre estos dos conjuntos para determinar la influencia de uno sobre otro, es necesario iniciar el examen de los cambios demográficos y económicos, comenzando en primer lugar, con el análisis de cómo puede afectar el desarrollo económico al crecimiento de la población, en el entendido de que de igual manera la influencia del crecimiento de la población sobre el desarrollo económico

opera a través de uno o más de los tres determinantes de crecimiento demográfico: natalidad, mortalidad, y migración.

Estos tres factores identificados como elementos básicos para una análisis de los efectos del crecimiento de la población sobre el desarrollo económico, - operan a su vez a través de tres indicadores que son: El tamaño de la población, la tasa de crecimiento demográfico y la distribución de la población por edades. En realidad, estos tres indicadores no son nunca independientes.

Por otra parte, la relación entre el tamaño de la población y el ingreso per-capita, por ejemplo, ha sido el tema tratado por la teoría del "óptimo de la población" considerando que la relación entre el tamaño y la tasa de crecimiento demográfico es directa. Esta teoría, entre otras cuestiones indica, que si la población es demasiado grande es ventajoso un crecimiento negativo o de disminución y una tasa de crecimiento positiva pequeña es preferible a cualquier otra más grande. La cuestión estriba, en la determinación de la relación óptima de la población con los demás factores de la producción.

Desde otro punto de vista, la relación entre crecimiento demográfico e inversión ha servido como uno de los fundamentos de la teoría de "estancamiento" - que fue muy popular en la década de los treinta. Según esta teoría el estancamiento económico se produce debido a un nivel inadecuado de nueva inversión ya que ésta es deficiente; algunas veces en parte debido al lento crecimiento de la población. Sin embargo, este razonamiento sólo se aplica cuando la barrera para una mayor inversión es la ausencia de un motivo para invertir - bajo eficiencia marginal del capital en términos Keynesianos - más bien que una oferta limitada de recursos para invertir.

Ahora bien, si para lograr entrar en el proceso del desarrollo económico y social es necesario que el excedente económico sea suficientemente amplio para generar un alto nivel de empleo y aumentar la productividad del trabajo, cabe aceptar que esta condición parece prácticamente imposible en los países en donde las personas dependientes - las menores de quince años y las de 65 años y más de edad - constituyen una proporción tan alta respecto a la población total. A esto es necesario agregar el anacronismo de los sistemas de producción, es necesario dar prioridad a la producción de bienes de consumo básico en una sociedad que por la naturaleza de la estructura de su población por edades es primordialmente consumidora.

La problemática del desarrollo económico y social implica el conjunto interrelacionado de problemas que se traducen y expresan en estancamientos y rezago respecto a otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en marcada dependencia económica, política y tecnológica. En consecuencia, en el uso corriente, se utilizan diversos tipos de términos para designar a ciertos tipos de países que tienen alguna de las facetas de la problemática del desarrollo, como elemento principal de referencia. Entre los términos más comunes están los siguientes; país pobre: se tiene del desarrollo un concepto en que privan los aspectos relativos a la distribución no equitativa del ingreso. Países subdesarrollados.- Quien habla de subdesarrollo tiende a concebir el fenómeno como una situación estructural e institucional, características de una etapa en el proceso histórico de desarrollo. Países en vías de desarrollo.- El que prefiere utilizar esta expresión acentúa más bien el aspecto de especialidades del aprovechamiento potencial productivo de una sociedad.

Países dependientes.- el término de "dependencia" se preocupa esencialmente de la forma característica que toman las relaciones económicas, tecnológicas y políticas entre los países desarrollados y los no desarrollados.

Países no industrializados.- Con esta acepción, se acentúa explícitamente la importancia especial de la industrialización como uno de los elementos en el desarrollo.

Cada uno de los conceptos anteriores destaca así un aspecto particular de la problemática del desarrollo y de esa manera constituye de hecho un diagnóstico de las causas básicas y de la política de desarrollo, puesto que el concepto prejuga el sentido en el cual se debe proceder para lograr el desarrollo.

El destacar de entre todos los aspectos el de la "Pobreza", por ejemplo, lleva a una política de desarrollo que dará un acento particular a la distribución internacional e interna del ingreso. El subdesarrollo concebido como estado o situación estructural e institucional conduce a que el énfasis de la política de desarrollo esté en el cambio de las estructuras e instituciones que se presume son determinantes. Cuando se destacan como características básicas las potencialidades desaprovechadas de recursos humanos, naturales y de capital, el acento de la política de desarrollo se enfoca hacia la educación, los problemas que crea la aplicación de la tecnología moderna y el aporte de capitales, cuando el énfasis está en cambio en los problemas de la dependencia, la política tenderá a la modificación de las formas tradicionales de vinculación entre los

países y al fortalecimiento del sistema de producción

La tarea de planeación, el empeño en actuar sobre las fuerzas del desarrollo, significa atribuir al Estado un poder considerable. No puede negarse ni eludirse al angustioso interrogante que surge con frecuencia en todos aquellos - que estén persuadidos de la necesidad de cumplir aquellas transformaciones estructurales y abrir paso a ese designio del Estado. ¿Hasta que punto el afán de regir la fuerza del desarrollo va a subordinar a los individuos al poder del Estado? ¿O se puede llegar a una síntesis de estas proposiciones dando contenido económico y social a las democracias de los países en vías de desarrollo?

En torno a todo esto se da una confusión muy comprensible. Si se ha de llegar a esa síntesis es necesario que al actuar sobre las fuerzas del desarrollo se combinen los objetivos económicos y sociales con los objetivos políticos, y para lograr esa compatibilidad hay que combinar armoniosamente la acción del Estado con la iniciativa individual. El Estado no prescribe la conducta de los individuos, lo que han de hacer o dejar de hacer en la actividad económica. No adquiere potestad sobre ellos, sino un poder impersonal sobre las fuerzas que los mueven. Este poder tiene que ejercitarse fundamentalmente por medio de -- incentivos a la acción económica, tratando a la vez de superar los obstáculos estructurales que sofocan el desarrollo. El estado no debe tener todo en sus manos para regir las fuerzas del desarrollo y el progreso social, pero es aplicable que todavía exista mucha confusión en cuanto al significado de su acción en la planeación, pues hasta hace relativamente pocos años sólo se había planeado dentro de una concepción socialista de la economía. Bajo el influjo de esa experiencia, se piensa a menudo que la gestión económica directa del Estado es indispensable a la acción de planeación y así se desvía con frecuencia la discusión hacia el campo de los méritos o deméritos de la iniciativa privada frente a la empresa del Estado.

Como es sabido hay casos en que el Estado ha debido emprender actividades en aquellos puntos estratégicos del sistema económico o realizar inversiones que no resultaban atractivos a la iniciativa privada. En otras situaciones, la gestión del Estado ha tenido la virtud de formar una capacidad técnica que de otro modo hubiera sido difícil de lograr.

Fuera de estas consideraciones de desarrollo, hay otros motivos que son importantes en la experiencia de países como los latinoamericanos: evitar la con -

centración excesiva de poder económico en manos privadas, con la siguiente gravitación política: tomar en manos del Estado empresas que por su índole son de tipo monopolístico, o emprender actividades que de otro modo podrían ejercerse por combinaciones internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos del desarrollo nacional.

## 2.- INDICADORES DE NIVEL DE VIDA .

Por " nivel de vida " , expresión que es difícil definir , se entiende, la medida en que se satisfacen aspiraciones físicas y culturales para una mejor conceptualización no basta sólo considerar el medio ambiente , sino que debe tenerse en cuenta también la adaptación del individuo y de la comunidad.

Sin embargo, lo que representa una dificultad , es que toda medida absoluta del nivel de vida supone la especificación de una serie de valores materiales y culturales que serían particulares a una comunidad determinada. Esto es , un valor sólo puede definirse en función de otro , así por ejemplo , podría definirse la salud en función de una alimentación óptima , o la satisfacción intelectual con referencia a la actividad cultural . El empeñarse en definir valores absolutos llevaría a la confusión de los conceptos básicos aunque el empeño sería vano, pues para efectos de la organización de una comunidad, el nivel de vida es un término relativo , no absoluto.

En este sentido , el problema se simplifica por el hecho de que , existiendo en algunas regiones escasez de tantas cosas y siendo necesario el desarrollo económico , -- el cual aún en mínimo grado puede contribuir enormemente a remediar la pobreza. El problema así considerado suele resolverse utilizando indicadores rudimentarios e imperfectos de la medida en que se satisfacen necesidades puramente materiales. Por lo pronto , en virtud de que la finalidad primordial es medir grados de desarrollo económico , el uso de este tipo de indicadores , con un enfoque simplificado y unitario no sólo se justifica , sino que además puede conducir a la elaboración de programas de acción más eficaces.

Por consiguiente, si lo que se necesita es medir grados relativos de desarrollo económico y social , será conveniente buscar indicadores directos que revelen los cambios expresados por la variación del volumen de productos alimenticios disponibles , de la producción industrial , de las inversiones y del ahorro . Sin embargo , en una economía subdesarrollada no se dan las presiones políticas necesarias para que se produzcan índices refinados de la organización económica y social . Por otra parte es obvio que en la mayoría de los países insuficientemente desarrollados se experimentan presiones demográficas . Las dimensiones generales de dichas presiones son evidentes , pero la formulación de cualquier política económica, sanitaria , educativa o demográfica destinada a remediar los efectos de dichas presiones exigen una apreciación estadística más precisa de la situación demográfica presente y de sus tendencias .

Como se ha visto , cuando empieza la expansión y reorganización de una comunidad , - se advierte la necesidad de tener estadísticas de la población : primero , el censo de la población , y después , la inscripción de los nacimientos y las defunciones y otros hechos sociales .

El censo de población es el primer paso para la elaboración de estadísticas sociales y económicas y un sólo censo permite obtener estimaciones aceptables de la natalidad y la mortalidad éste resultado es el punto de partida del estudio del desarrollo económico-social.

No se trata sólo de que se elaboren indicadores demográficos , antes que indicadores económicos sino que se ha demostrado - Hauser en 1959 - , que algunos de los índices demográficos están hasta tal punto correlacionados con los índices económicos que merecen ser considerados por sí solos .

Antes de indicar los requisitos fundamentales de un indicador demográfico de nivel de vida , es importante formular dos advertencias : Primera , que el estudio de la población debe abarcar varias disciplinas . Las estadísticas demográficas sólo pueden evaluarse debidamente cuando se conoce el medio en que existe la materia de estas -- estadísticas , es decir , los habitantes . También es necesario comprender los factores geográficos y climáticos que limitan el desarrollo de los recursos , el estado de evolución ecológica de la comunidad , las fuerzas culturales en acción , las modalidades predominantes de organizaciones y producción económica , la contribución al comercio exterior , y la historia de los estímulos y obstáculos al desarrollo económico . Por lo que es necesario acumular suficiente información básica y delimitar las zonas particulares de incertidumbre , ya que es posible que en cierto período , debido a algún trastorno temporal , se obtengan indicadores no representativos de la situación a largo plazo . Por eso son importantes los factores de tiempo e historia . Los censos de población se preparan de manera que se reduzcan al mínimo esas dificultades .

En segundo lugar , existe el peligro propio de todos los índices formados por una sola cifra , es decir , que la condensación que supone , lleve a veces a que oculta -- más de lo que revelan . Todos los deformados por valores extremos . Una dificultad -- común la constituye la deformación de un indicador demográfico -- la tasa de mortalidad por ejemplo -- por efecto de alguna anomalía en la estructura por edad y sexo de la población , es necesario eliminar influencias mediante el uso de tasas comparativas .

Al elaborarse indicadores deben hacerse investigaciones estadísticas suficientes en el momento del cálculo a fin de poder señalar a los usuarios -- incluso planificadores -- cualquier elemento excepcional que el indicador no revele . Cuando en una comunidad --



hay alguna falta de homogeneidad - y casi siempre la hay - es esencial indicar la dispersión, sobre todo cuando intervienen diferencias sociales o regionales. Por último si un indicador se funda en información censal o de encuesta muestral, será necesario indicar la correspondiente varianza del muestreo.

En seguida se resumen los requisitos fundamentales de un indicador demográfico de nivel de vida.

- a) Tiene que estar estrechamente vinculado y ser sensible a los cambios en todo el complejo de factores económicos, sociales y biológicos (alimentos, viviendas, educación, empleo adecuado, tiempo libre dedicado a actividades culturales, buen estado físico, etc.
- b) Tiene que ser sensible y diferenciador. Dado un grupo de indicadores para un conjunto de países, o zonas de un país de diferente nivel de vida, debe elegirse el que presente la más alta varianza.
- c) Tiene que ser de estructura aritmética relativamente sencilla y poder derivarse de datos censales igualmente sencillos, o de una combinación de éstos y de los procedentes de sistemas de registro civil.
- d) Además de ser de estructura sencilla, debe prestarse a la interpretación en función de conceptos simples y comúnmente aceptados a fin de facilitar su apreciación en general y la comparabilidad internacional.
- e) Debe ser relativamente insensible a pequeñas deformaciones de la estructura demográfica. Dicho en otros términos, que enlazar con el requisito c), ha de requerir la menor labor de estandarización posible.

Es pertinente presentar los indicadores, a los que las Naciones Unidas dan prioridad para fines de la planeación del desarrollo, los cuales se enumeran a continuación:

1. Esperanza de vida al nacer
2. Tasa de mortalidad infantil
3. Promedio nacional de la "distribución al por menor" de productos alimenticios, expresados en calorías, comparado con las necesidades calóricas calculadas.
4. Proporción de niños de 6 a 14 años de edad que asisten a la escuela primaria o que están matriculados en ellas.

5. Porcentaje de la población que sabe leer y escribir, después de determinada edad apropiada: total y distribución por sexo.
6. Distribución porcentual de la población económicamente activa según ocupación, categoría en la ocupación y ramas de actividad económica.
7. Proporción de la población económicamente activa que se haya desocupada.
8. Consumo personal como proporción del producto interno bruto.
9. Conceptos macroeconómicos relacionados con el producto interno bruto.
10. Relación del índice de variación del ingreso nacional (en precios constantes) con el índice de variación de la población.
11. Promedio de la esperanza de vida al nacer y a diferentes edades. Como se podrá advertir, de estos 11 indicadores, no menos de 7 son demográficos y se obtienen con información censal.

Finalmente, con fines puramente ilustrativos, se presentan algunos de los indicadores demográficos de México, que son de suma utilidad como insumo básico en el proceso de la planeación del desarrollo económico y social y que se derivan de la información que proporcionan los censos de población y las estadísticas continuas de carácter administrativo.

## Indices Demográficos de Nivel de Vida

<u>DENOMINACION</u>	<u>AL AÑO DE 1980</u>
1. Esperanza de vida al nacimiento (años)	65.7
2. Mortalidad General (tasa por 1000 Habitantes)	35.0
3. Mortalidad Infantil (Tasa por 1000 nacidos vivos)	36.8
4. Asistencia escolar primaria (tasa por 100 de la población de 6 a 14 años de edad)	72.6
5. Alfabetismo (tasa por 100 de la población de 15 y más años de edad)	83.0
6. Analfabetismo (tasa por 100 de la población de 15 años y más de edad)	17.0
7. Participación económica o proporción de la población económicamente activa en porcentaje en relación: a la población total	33.0
a la población de 12 años y más de edad	50.9
8. Proporción de la población económicamente activa por sectores en porcentaje:	
Primaria	35.5
Secundaria	28.1
Terciario	33.3
9. Proporción de la población en porcentaje:	
Urbana	66.3
Rural	33.7
10. Tasa de crecimiento media anual en porcentaje.	
Periodos:	
1950 - 1960	3.1
1960 - 1970	3.4
1970 - 1980	3.2
11. Índice de masculinidad	
( hombres por cada 100 mujeres )	97.7
12. Relación de dependencia Económica:	
Con relación a la estructura por edades (dependientes por cada 100 en edad activa)	89.0

Con relación a la PEA (dependientes por cada 100 activos

200.0

### 3. Funciones de la información censal en el proceso de planeación.

La experiencia hasta ahora adquirida ha demostrado que la planeación es un instrumento esencial en el proceso del desarrollo económico y social de todas las sociedades humanas. Mientras más complejo su desarrollo, mayores sus necesidades para el uso del proceso de la planeación. Asimismo, los países en vías de desarrollo, debido a sus recursos limitados y a sus aspiraciones de desarrollar se rápidamente para alcanzar niveles de vida semejantes a los de los países desarrollados, tienen una necesidad aún mayor de una planeación bien programada.

Si de una manera simplificada se entiende por planeación la preparación inteligente de las acciones dirigidas hacia el logro de objetivos específicos. Su propósito principal es asegurar la posibilidad y efectividad de toda acción, mediante un proceso que en general puede consistir en los siguientes pasos:

- a) La investigación analítica del problema.
- b) Consideración de los recursos disponibles.
- c) Definición de los objetivos realizables a corto, mediano y largo plazo:
- d) Formulación de los programas de acción necesarios.
- e) Formulación de procedimientos para una oportuna evaluación de la efectividad de las acciones.

De lo anterior se desprende, que todas las actividades que resulten de la planeación deben tener objetivos claramente definidos, y hasta donde sea posible, dentro de las condiciones prevaletientes, estos objetivos deben basarse en un minucioso conocimiento y en una cabal comprensión de la situación que ha dado motivo a esas acciones.

Esto significa que siempre que los problemas que hayan dado motivo a las acciones sean de una naturaleza colectiva y envuelvan poblaciones humanas, la garantía de éxito buscada a través del proceso planificador dependerá mayormente del uso apropiado de los conocimientos demográficos pertinentes. La efectividad de cualquier acción encaminada a resolver problemas que impliquen el bienestar puede ser seriamente obstaculizada por una simple ignorancia de sus elementos demográficos por parte de los planificadores, queda claramente establecido por la definición que de la ciencia demográfica dan "Hauser y Duncan" la cual puede -

considerarse como una de las concepciones más satisfactorias, desde el punto de vista que acentúa la naturaleza dinámica de las poblaciones al mencionarse el estudio de sus cambios como uno de sus propósitos más importantes. Partiendo de tal definición se pueden inferir por lo menos tres funciones importantes que desempeñan la información censal en todo proceso de planeación motivado por los problemas colectivos de cualquier población en particular. Carleton<sup>13</sup> ha identificado estas tres funciones como: la función descriptiva, la función en el diagnóstico y la función predictiva.

### 3.1. Función descriptiva.

La información censal es capaz de proveer una descripción confiable de un problema o una situación poblacional específica. Esta puede considerarse como la función principal que se realiza mediante el análisis demográfico en la planeación porque la posibilidad y confiabilidad de la parte del diagnóstico y la parte predictiva dependiera mayormente de la calidad y extensión de la información descriptiva. El censo de población contribuye a la función descriptiva a través de la recolección, tabulación, tratamiento y publicación de los datos demográficos. Sin embargo cabe señalar que para la recolección de los datos demográficos requeridos, además del procedimiento censal se pueden usar otros procedimientos tales como registros continuos, periódicos o especiales; encuestas etc.

La importancia del método de encuestas está aumentando rápidamente así como la metodología del mismo. Este método incluye procedimientos y medios de recolectar información que permiten obtener datos que no se conseguirían por el censo. En algunas circunstancias especiales los estudios pueden organizarse de tal manera, sobre una base periódica y continua para cubrir los años intercensales para recoger datos variados y amplios. Entre los asuntos demográficos más frecuentes investigados mediante el método de encuestas pueden mencionarse los siguientes: la conducta reproductiva, los patrones migratorios, los hábitos nutricionales, niveles culturales, etc.

### 3.2 Función en el diagnóstico.

Mediante la información censal es posible detectar cualquier síntoma de enfermedad social y económica así como su seriedad y sus posibles causas. Esto es factible mediante la aplicación de técnicas analíticas apropiadas, apoyadas en un material descriptivo adecuado. Entre los síntomas más importantes de los problemas que con frecuencia se observan en las poblaciones, se pueden mencionar el desempleo y subdesempleo, las migraciones masivas de áreas rurales a áreas urbanas, el analfabetismo, altas tasas de nata

<sup>13</sup> Carleton, R.C. -El análisis Demográfico.  
CELADE, Santiago, República de Chile, 1963.

lidad y mortalidad, distribución de los ingresos, altas tasas de delincuencia, alta incidencia de ciertas enfermedades específicas. El descubrir estos síntomas y establecer sus respectiva magnitud, su curso o tendencia y sus causas, problemas le ha dado gran realce al papel de la información censal, a través del análisis demográfico en el proceso de planificación, y se ha logrado obtener un instrumento de mucha utilidad para la apropiada selección de las medidas correctivas o la toma de acciones necesarias.

### 3.3. Función predictiva

Esta función se puede identificar también como la correspondiente a los cálculos futuros de la población. Con base en la información censal es posible proyectar a cualquier fecha futura o pasada, el tamaño y la composición de cualquier población en particular.

Estas proyecciones se hacen tomando en cuenta algunas suposiciones o hipótesis específicas que se establecen para los factores de crecimiento envueltos, sus correspondientes patrones de cambio a través de intervalos de tiempo comprendido entre la fecha básica y la de la proyección.

Seleccionando cuidadosamente las hipótesis respecto a cuáles habrán de ser las respectivas tendencias futuras de los factores de crecimiento, las proyecciones poblacionales pueden asumir un papel predictivo de indiscutible utilidad en la planeación de programas de desarrollo a mediano y largo plazo.

Por supuesto, lo razonable de las suposiciones o hipótesis que pueden dar a las proyecciones de la población su valor de predicción dependerá siempre de varios factores entre los cuales pueden mencionarse los siguientes: La amplitud del intervalo de tiempo envuelto en la extrapolación que representa la proyección; la naturaleza y confiabilidad de los datos descriptivos en la cual se basan las hipótesis; la habilidad para prever la ocurrencia y magnitud de los acontecimientos futuros que sean capaces de afectar sustancialmente cualquiera de los factores de crecimiento, por lo tanto, no debe de haber ninguna duda del papel importante de esta función predictiva en la planeación de toda actividad para promover el bienestar colectivo de las sociedades humanas.

Es importante indicar que las proyecciones demográficas describen lo que sería el futuro, partiendo de ciertas hipótesis, explícitamente establecidas sobre el curso de la natalidad, la mortalidad y las migraciones. Además es costumbre elaborar varias series diferentes sin que se intente anunciar cual de ellas -

descansa en hipótesis más realistas con respecto al futuro. Sin embargo los demógrafos - que realizan proyecciones- se encuentran generalmente sometidos a fuertes presiones para declarar cual de ellas es la que consideran la mejor o más probable. La Naciones Unidas, por ejemplo, para los programas nacionales de proyecciones de población como ayuda a la planeación del desarrollo, reconociendo esta demanda, recomiendan que normalmente bastaran tres series - de proyecciones una "alta, una "media" y una "baja". Según esta recomendación la proyección "media" corresponderá a las hipótesis que se consideren más probables en el futuro. Las proyecciones hechas de esta manera tienen, indudablemente, pretensiones de predicción.

Es un hecho bien conocido que el crecimiento excesivo de la población tiende a obstaculizar el desarrollo económico y social.

Este rápido crecimiento que actualmente afecta a la mayor parte de las áreas subdesarrolladas del mundo, puede considerarse como una de las situaciones críticas de nuestro tiempo; si bien es cierto que se afecta el bienestar de la mayor parte de los habitantes del mundo, cierto es también que exige la atención de todo país y toda sociedad humana, no importa que esté tecnológicamente desarrollada o subdesarrollada. Para enfrentar este reto, se considera que - debe usarse todo el conocimiento que pueda ofrecer la ciencia y tecnología, no sólo en los aspectos económicos, sino también en los socioculturales.

Las consecuencias desfavorables de una planeación mal elaborada para el bienestar común de las poblaciones, debe constituir evidencia suficiente para demostrar la necesidad que existe de programas de planeación bien integrados y comprensivos cuando se trata de arrancar a un país de su estado de subdesarrollo. Toda planeación debe basarse en una formulación clara y en el conocimiento de cuales han de ser realmente las metas finales del desarrollo económico y social. También en la visión de las consecuencias sociodemográficas que deben esperarse al poner en práctica las actividades decididas en el proceso de planeación.

La planeación para el bienestar general de la población no debe dejarse de manera total en manos exclusivamente de un grupo, sino que deben estar presentes, los economistas, pedagógicos, sociólogos, antropólogos sociales, demógrafos, etc. los cuales deben desempeñar un papel importante sobre todo, al decidir cuales van a ser realmente las metas que se deben alcanzarse y como coordinar las distintas áreas de planeación especializada, de modo que el programa -----

especifico de acción en cada área, este de acuerdo con el objetivo principal del programa general

A manera de ejemplo, cabe decir que hay tres áreas amplias de planeación especializada, fácilmente identificables, que merecen atención simultánea para asegurar un desarrollo balanceado y saludable .

Estas son:

- 1 Desarrollo económico.
- 2 Servicios Médicos y Sanitarios
- 3 Educación y recreación.

En estas tres áreas de planeación, el conocimiento demográfico es esencial por las mismas razones específicas ya mencionadas cuando se explico el papel que desempeña la información censal en la descripción, el diagnóstico y la predicción al elaborar los planes para toda actividad que envuelva a poblaciones humanas y que afecte cualquier aspecto de bienestar colectivo o general.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## A. Conclusiones.

- 1.- En el contexto de procesos de cambios en el país, destacan el ritmo del crecimiento de la población, el cual se ha dado en llamar "explosión demográfica". Alrededor de esta expresión han surgido dos posiciones más o menos definidas. Por un lado están los que niegan la existencia del problema de crecimiento demográfico, sosteniendo que éste no es un problema infranqueable y que es independiente del verdadero problema causado por las estructuras económicas y sociales que deben ser modificadas a fin de allanar el camino hacia un mejor desarrollo económico y social.

Por otro lado están aquéllos que se han pronunciado por una reducción de la natalidad, en forma deliberada, mediante la aplicación de medidas de control natal y ven en ésta una vía que facilita el proceso económico y social. Una corriente común de pensamiento entre las anteriores la constituye el hecho de que ambas requieren de un ambiente propicio, como son un nivel elevado de educación y un alto grado de incorporación de la población femenina a las actividades económicas, pero desafortunadamente éstas son condiciones que en México, sólo suelen darse en las grandes urbes.

- 2.- El monto y ritmo de crecimiento de la población reclaman una atención renovada en el contexto del debate sobre el crecimiento económico y sus perspectivas, tomando como base las relaciones entre las variables demográficas (la composición de la población por diversas

características) y las variables económicas (nivel de vida, industrialización y urbanización), con el objeto de examinar los aspectos afines e importantes de las vinculaciones entre estos dos conjuntos de cambios, que se traducen en: efectos sobre el crecimiento y estructura de la fuerza de trabajo; efectos de los cambios técnicos sobre la sustitución entre el trabajo y el capital; y efectos sobre la ocupación, subocupación y movilidad de la mano de obra sectorial.

- 3.- El Censo de Población es una operación estadística que forma parte de un programa integrado de recolección de datos y constituye la fuente primaria de estadísticas básicas de la población que se requieren para fines administrativos y para la planeación del desarrollo económico y social. Su finalidad principal es atender las necesidades de información en que se basan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales para adoptar decisiones políticas, de administración y planeación.
  
- 4.- De manera particular los censos de población que se realizan cada diez años (en los terminados en cero) proporcionan la información estadística más amplia de la cual dispone el país para orientar sus programas de desarrollo; ésto en virtud de que los datos que se obtienen de las investigaciones constituyen una fotografía (instantánea) que muestra la magnitud, estructura y distribución de la población mexicana en la fecha del censo. Asimismo, gracias a sus características de universalidad, continuidad y comparabilidad, el censo es el único medio por el cual se puede, sobre bases uniformes, obtener información del país como un todo y comparar sus partes entre sí en momentos determinados en el tiempo; ésto permite hacer historia de la población.

- 5.- El análisis demográfico de la población por edad refleja que, muy elevadas proporciones de niños y adolescentes gravitan sobre las personas en edades activas (15 - 64 años de edad); una gran parte de esta población teóricamente activa por su edad, está desocupada y subocupada. La población en altas proporciones de jóvenes presiona sobre el mercado de trabajo, en espera de que se eleve el monto de inversiones que requiere de creación de empleos para esa población joven cuyas cifras crecen rápidamente.
- 6.- El efecto del crecimiento demográfico, sobre los montos del empleo y los niveles de educación, debe considerarse negativo por las siguientes razones: los montos de jóvenes dependientes crecen más rápidamente que los de productores; en el frente tributario el número de contribuyentes aumenta menos que el de personas que demandan escuelas, servicios de salud pública y asistencia social. Esto se plantea como una carrera entre la población y los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de ésta.
- 7.- Los requisitos principales para acelerar el desarrollo económico, son capital y mano de obra capacitada. El capital no puede emplearse de un modo efectivo, si los servicios educativos del país no producen el número suficiente y adecuado de personas con la debida preparación para hacer frente a los muchos problemas que plantea el proceso de desarrollo.
- 8.- Con base en los resultados del análisis de la población por características económicas, se puede afirmar que las perspectivas de la situación ocupacional, si se mantienen las tendencias de los últimos decenios, permiten augurar que aumentará cada vez más la deficiente utilización de los recursos humanos disponibles. Por lo

que las estrategias para el desarrollo del país exigen, mediante la planeación, encontrar los mecanismos y los medios que permitan crear un volumen creciente de oportunidades de trabajo, capaz de contrarrestar el desempleo y subempleo, ambos en progresión creciente.

9.- Una de las principales preocupaciones de los planificadores, es disponer de la estructura de la población y su posible cuantía para momentos del futuro, información que en sí es básica para la elaboración de planes realistas de desarrollo económico y social. Por consiguiente, las proyecciones de población constituyen uno de los instrumentos más valiosos con los que se puede contribuir a la planeación económica y social, así como para la formulación de bases para la política económica. Tomando en cuenta la interrelación que existe entre el desarrollo económico y social y el fenómeno de crecimiento demográfico.

10.- El problema ocupacional en México ha sido consecuencia tanto del elevado ritmo de crecimiento de la población como de la poca capacidad del sistema económico para generar un número creciente de empleos adecuadamente remunerados. Además la fuerza de trabajo se ve afectada por el nivel de salarios y por la poca o nula calificación de la mano de obra disponible.

11.- Se reconoce que el desarrollo económico y social establece las bases materiales para elevar el nivel de vida de la mayoría de la población e impulsar las actividades sociales, los medios para lograr tal fin pueden o no incluirse en forma de instrucciones concretas en un plan de desarrollo. Algunos países utilizan para tal efecto procedimientos que no se incluyen en los programas de desa-

rrollo económico, tales como la difusión del empleo y los mayores salarios que la situación o expansión económica permite conceder y los trabajadores demandan y exigen; la asignación de más recursos dentro del presupuesto ordinario para programas sociales o de otra índole.

12.- El nivel de vida de una población debe considerarse como un conjunto de factores: salud, nutrición, educación, habitación, condiciones de ocupación, etc. Los índices demográficos de nivel de vida suelen ser de suma utilidad para evaluar los cambios que operan en el nivel general de vida y en sus componentes durante un período de tiempo o las diferencias entre los niveles de vida en las diferentes regiones de un país, como resultado de su evolución económica y social. Por consiguiente, es conveniente utilizar el mayor número de ellos para obtener una apreciación más completa del nivel de vida general y deben ser aprovechados en el proceso de planeación del desarrollo económico y social.

13.- Si se examinan los diversos usos que podría darse a la información censal para los fines de la planeación económica, considerando la debida contribución que dichos datos pueden suministrar al proceso de planeación (a través de las funciones descriptiva, diagnóstica y predictiva), con el propósito de que los planes de acción consideren adecuadamente los diversos factores demográficos y sociales, sino también el impacto que dichos fenómenos tienen sobre las variables demográficas, se llegaría a la conclusión que sólo un estudio continuado de las interrelaciones entre las tendencias de la población y los factores económicos y sociales permiten desarrollar el conocimiento básico necesario para prever el crecimiento económico. Este conocimiento es tanto más necesario en los países

donde a la par de un rápido crecimiento de la población, están ocurriendo cambios notables en la estructura económica y social. Los países en esa situación necesitan ese conocimiento como un elemento auxiliar en su lucha tenaz para vencer las dificultades que se presentan para una mejor utilización de los recursos humanos y de los medios de producción para alcanzar un nivel de vida más alto, como objetivo del desarrollo económico y social.

14.- Por regla general, los factores económicos y sociales se complementan o apoyan mutuamente en el proceso de desarrollo. Con algunas excepciones y en distintos grados, el progreso en una esfera (industrial, educación, sanidad, etc.), tiende a quedar contrarrestada cuando no se progresa en las demás esferas. Esto constituye un círculo vicioso bien conocido: la pobreza, el progreso en cualquier esfera, con algunas excepciones, resulta beneficioso o potencialmente beneficioso en otras esferas. Así por ejemplo, los avances en materia de industrialización, aunque aumentan las oportunidades de empleo y dan lugar a un nivel de vida más elevado, pueden ir acompañados de ciertos problemas sociales que, aunque no sean necesariamente inevitables, exigen programas sociales positivos, íntimamente vinculados al proceso de industrialización, y ciertos cambios institucionales encaminados a mantener cohesión y estabilidad social, en la medida de lo posible, dentro del contexto del desarrollo económico.

15.- Los países poco desarrollados se identifican por un bajo ingreso per cápita y su distribución es muy desigual; un elevado crecimiento demográfico, una gran proporción de la población se dedica a actividades agropecuarias y su producción es predominante de materias primas y de productos alimenticios; en consecuencia, el ahorro y las posibilidades de inversión de la población son muy reducidas; el Estado se ve obligado a intervenir en forma intensa a fin de subsanar esas deficiencias, sobre todo en lo referente a la creación de capital básico en plazo más o menos corto.

**B. Recomendaciones.**

- 1.- Los estudios de población sobre su evolución, sus cambios estructurales, su distribución geográfica y sus movimientos internos, son de considerable importancia económica y social. De manera especial, el crecimiento de la población se considera como un gran obstáculo para el desarrollo económico y social. Por lo tanto, México está obligado a poner en práctica una verdadera política económica y demográfica, que responda a un pensamiento nacional cuyo enfoque ideológico tenga como punto de partida el conocimiento y la aceptación de que somos un país con características muy notables de subdesarrollo y que la etapa evolutiva en que se encuentra el crecimiento demográfico, simplifica unos problemas y agrava otros, por lo que es necesario que cada mexicano se empeñe en el compromiso de transformar la llamada "explosión demográfica", en energía humana útil, en vida digna y fecunda para el país.
- 2.- Sólo a través del fortalecimiento del sentido de responsabilidad se logrará hacer fructíferas las aplicaciones de la ciencia, la tecnología y las reformas económicas y sociales para que los mexicanos en los decenios venideros alcancen la doble finalidad de acelerar el desarrollo económico con justicia social y resolver el problema demográfico en la actual etapa de transición histórica en que se encuentra.
- 3.- Para lograr el desarrollo equilibrado del país, es necesario e - - imprescindible, mediante la planeación del desarrollo económico y social, encontrar las medidas adecuadas que permitan el mejora-

miento radical de todos los habitantes, no pensar sólo en que el desarrollo se logra con el traslado de ocupaciones del sector primario al secundario y terciario, sino que es necesario también proporcionar la movilidad vertical, aunque ello implica a su vez el desarrollo de la educación técnica y profesional, y de manera general, capacitar a la población en su totalidad, a fin de poder utilizar con eficiencia todos los recursos de que dispone el país y consecuentemente alcanzar un nivel de vida decoroso para todos los mexicanos.

- 4.- Es una necesidad urgente, profundizar más en los estudios relativos al comportamiento de los sectores de población que se ven envueltos en el proceso de cambios que se están gestando en el país, en virtud de que las perspectivas del desarrollo económico y social de México en su futuro planificable, indudablemente dependerá en gran medida de los cambios que se introduzcan en el sector agropecuario y de la capacidad de éste para contribuir al progreso, dependerá a su vez de las modalidades de nuevos tipos de tenencia de la tierra y de la estructura complementaria que se de al poder económico-político.
  
- 5.- Para los fines de la planeación del desarrollo económico y social, es necesario modificar o eliminar las antiguas estructuras económicas y sociales que dificulten o imposibiliten el proceso y, asimismo, definir de la manera más precisa posible el papel del análisis de las diferentes características de la población (económicas y sociales) en la aplicación de modelos mejorados de programación, lo que permitirá lograr un adecuado equilibrio entre los aspectos económicos y sociales y las tendencias de la población.



- 6.- Considerando que la elaboración sistemática de un plan de desarrollo económico (general, sectorial o regional) debe atravesar cierto número de fases, es recomendable que ninguna deba ser olvidada, so pena de encontrar, en la etapa de ejecución, dificultades operativas graves, o de no sacar provecho de todas las posibilidades de lograr los objetivos y metas propuestos, por no haber tomado en cuenta tales posibilidades en el momento de elaboración del plan.
  
- 7.- El desarrollo económico puede beneficiar a la población en que se produce y resulta evidentemente indispensable para poder elevar el nivel de vida, pero este efecto no siempre es inmediato. Los beneficios que éste proporciona y su magnitud, depende de la forma en que se logra y del sentido que tiene, factores que están determinados en gran medida por la estructura política, social, cultural y demográfica en que ocurren. Por lo tanto, para una mejor planeación del desarrollo, es necesario que se realicen estudios previos tendientes a determinar el grado real de desarrollo económico y social alcanzado, considerando los aspectos cuantitativos y cualitativos del mismo, así como para evaluar correctamente el grado de intervención del Estado en la economía; todo ello, con el fin de poder determinar con mayor precisión los objetivos de las políticas demográficas, de ocupación, educativa, etc., acordes a los de la política general de desarrollo y a los cambios que está experimentando la estructura económica y social.
  
- 8.- Los datos demográficos son básicos para la realización de diversos estudios y proyectos concretos, tanto económicos como sociales, cuyos resultados son insumos útiles para el desarrollo del proceso de planeación. Por consiguiente, es indispensable también fomentar las investigaciones necesarias de la población sobre su creci-

miento futuro y sus efectos sobre los niveles educativo y cultural, las modalidades de los servicios respectivos y el proceso de formación de mano de obra capacitada y la constitución de cuadros profesionales y técnicos, en relación con los tipos de empleo, ocupación y los niveles de ingreso.

- 9.- Es necesario que el sistema económico se torne más productivo y eficiente, dentro de un ámbito que rompa con la ya tradicional mala distribución de la riqueza. Además, dado que la estructura de la población es un factor que incide directa o indirectamente en la vida y perspectiva socioeconómica del país y el hecho de que la población de México sea eminentemente joven, obliga a vigilar su correcta preparación a fin de lograr con ello capacitar a quienes en el futuro tendrán en sus manos el producir y elevar la productividad.
  
- 10.- Es necesario reconocer que el estudio de los fenómenos demográficos y socioeconómicos, tiene deficiencias como resultado de la carencia relativa de especialistas y por falta de información suficiente, y en muchos casos no disponible oportunamente, lo que hace pensar en la necesidad inminente de organizar y sistematizar lo más pronto posible el "Sistema Nacional de Información", que proporcionan los elementos básicos para la formulación de planes de desarrollo económico y social y los programas necesarios tendientes a la resolución de los problemas que aquejan a la población mexicana.

## B I B L I O G R A F I A

- BARAN PAUL - La Economía Política del Crecimiento F.C.E.  
México. 1975.
- SINGER PAUL - Dinámica de la Población y Desarrollo Económico.  
Editorial Siglo XXI. México.
- LOYO GILBERTO - La Población de México Estado Actual y Tendencias.  
1960 - 1980. México.
- FURTADO CELSO - Teoría y Política del Desarrollo Económico.  
Siglo XXI. México. 1975.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA - Censos de Población y Anuarios  
Estadísticos. Varios años. México.
- PEDRO VUSKOVIC - Sobre los conceptos de planificación : Su significado  
y aplicabilidad CIDE, 1980.
- ALEJANDRO FOXLEY R. - El proceso de planificación.  
CEPLAN - F.C.E. 1975.
- RICARDO CIBOTTI Y ENRIQUE SIERRA - El Sector Público y los Niveles de  
la Planificación del Desarrollo.  
S. XXI. México 1984.
- GUILLERMO MOLINA LOPEZ - Planificación, Programación-Presupuestación.  
U.N.A.M.