

POBLACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

(CEPAL)

RESUMEN

El trabajo contiene una síntesis de la situación y las tendencias recientes tanto de la población como del desarrollo económico y social en la región.

Se presentan también elementos para analizar los factores determinantes del cambio demográfico. Se examinan además los aportes y limitaciones de estudios que describen dicho cambio y la necesidad de efectuar investigaciones explicativas del mismo.

Por último, se hacen algunas consideraciones sobre las consecuencias del cambio demográfico y se presentan varias conclusiones respecto a la formulación de políticas para modificar los componentes del crecimiento vegetativo.

< TENDENCIA > < DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL >

POPULATION AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

SUMMARY

The paper contains a synthesis of the recent situation and trends both of the population and the economic and social development in the region. Elements to analyze the determining factors of demographic change are also presented, and the contributions and limitations of studies describing this change are discussed as well as the need to undertake research studies to explain it.

Finally, some considerations are made on the consequences of demographic change and several conclusions are presented regarding the formulation of policies to modify the components of natural growth.

< *TREND* > < *ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT* >

INTRODUCCION

Actualmente hay consenso en que las tendencias de las variables demográficas y el desarrollo económico y social están estrechamente interrelacionados; que el grado de desarrollo y las características de ese proceso determinan los niveles y tendencias de las variables demográficas y que ellas, a su vez, tienen importantes repercusiones sobre el desarrollo. Ese consenso fue incorporado como un principio fundamental del Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado en la Conferencia Mundial de Población en 1974, cuya finalidad explícita es contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las del desarrollo económico y social. Para ello el Plan propone a los países la formulación y aplicación de políticas de población integradas en las estrategias y políticas de desarrollo.

Próximamente los Estados Miembros de las Naciones Unidas se reunirán en una Conferencia internacional de población cuyo objetivo fundamental es evaluar los resultados de la aplicación de ese plan. No hay duda de que uno de los aspectos más importantes de esa evaluación será el examen de las experiencias de los países respecto a la integración de las políticas demográficas en el proceso de planificación del desarrollo. Es evidente que el conocimiento sobre las relaciones entre el comportamiento de las variables demográficas y el cambio socioeconómico en las situaciones históricas concretas de los países es un elemento básico para lograr dicha integración. Por una parte, si se pretende actuar de modo directo o indirecto sobre las variables demográficas, es porque se considera que sus tendencias no son convenientes para el desarrollo, porque una evaluación de sus consecuencias económicas, sociales y políticas, muestra o sugiere tendencias alternativas más ventajosas. Por otra parte, la posibilidad de cambiar las tendencias vigentes por otras consideradas más ventajosas, depende del conocimiento sobre los factores económicos, sociales y culturales que las determinan, también en los casos concretos.

La discusión sobre los factores socioeconómicos y culturales específicos que han determinado la evolución demográfica en los países de la región y las diversas consecuencias económicas y sociales que ha tenido esa evolución, está pues, en el centro de los problemas que plantea la formulación de políticas de población integradas en las estrategias y políticas de desarrollo.

Este documento no pretende, en modo alguno, ser un inventario del conocimiento actual sobre las relaciones entre el desarrollo económico y social y el cambio demográfico en los países de América Latina. Solamente se trata de presentar los hechos más destacados en la evolución reciente de esos procesos, y algunos planteamientos que puedan servir como base para la discusión de algunas de las más importantes relaciones entre ellos.

En la sección I se hace una síntesis de la situación y las tendencias recientes de la población y el desarrollo económico y social en la región. Se describe el proceso de crecimiento de la población, sus componentes, los cambios en la estructura por edad y los resultados de las proyecciones de población vigentes actualmente. A continuación se hace un resumen de las principales características y tendencias del proceso de distribución espacial de la población, incluyendo los cambios en los patrones de distribución espacial de la población y las principales tendencias de la urbanización y la concentración urbana. En seguida se hace un resumen de algunas de las características más destacadas del desarrollo económico y social que se consideran relevantes para la interpretación de las tendencias demográficas y sus implicancias.

En la sección II se presentan elementos para analizar los factores determinantes del cambio demográfico. Se consideran los factores económicos, sociales y culturales que influyen sobre la fecundidad y la mortalidad, y la necesidad de incluirlos en un enfoque integrado para explicar los cambios en esas variables. A continuación se examinan los aportes y los límites de los estudios que describen los cambios en la fecundidad y en la mortalidad en relación a ciertos indicadores socioeconómicos, y la necesidad de realizar investigaciones que permitan explicar esos cambios. Por último se presentan algunas conclusiones respecto a la formulación de políticas para modificar los componentes del crecimiento vegetativo.

En la sección final se plantean algunas consideraciones generales sobre las consecuencias del cambio demográfico, se presentan algunos elementos para el examen de sus relaciones con la fuerza de trabajo y el empleo, las implicaciones de la concentración urbanometropolitana, la migración y el empleo en las grandes ciudades, la organización del espacio urbano y las relaciones entre el tamaño urbano, el deterioro ambiental y los costos de urbanización.

I. LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS Y EL DESARROLLO

En este capítulo se trata de presentar en forma sucinta los aspectos más destacados de la evolución demográfica de América Latina, así como también algunos aspectos importantes del desarrollo económico y social de la región que se consideran de especial significación para analizar el proceso de cambio demográfico y sus posibles repercusiones económicas y sociales.

1. *El crecimiento de la población*¹

La población de América Latina experimentó un crecimiento extraordinario, más rápido que el de cualquier otra región del mundo después de la segunda guerra mundial. De cerca de 149 millones de habitantes en 1950, aumentó a 209 millones en 1960, a 275 en 1970 y a cerca de 352 en 1980.

El ritmo de crecimiento de la población se fue acelerando hasta alcanzar un máximo de más de 2,8 por ciento en la primera mitad de los años sesenta y desde entonces comenzó a disminuir en forma sostenida de tal modo que actualmente apenas supera el 2,3 por ciento anual. Sin embargo, a pesar de ello bastaron 26 años para que la población existente en 1954 se duplicara.

El crecimiento varió ampliamente según los países. En Venezuela, donde fue más rápido, la población se duplicó en 20 años. En el otro extremo, en los países más avanzados en el proceso de transición demográfica (Argentina, Cuba, Chile y Uruguay) transcurrieron 35 ó más años para que eso ocurriera. En la gran mayoría de los países restantes, la población no demoró más de 26 años en duplicarse.

El crecimiento de la población regional resultó de tendencias muy diferentes según los países. En Argentina, Cuba y Uruguay, las tasas de crecimiento ya eran menores del 2 por ciento al comienzo de los años cincuenta; en Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile comenzaron a decrecer en el período 1960-1965 y lo mismo ocurrió más recientemente en México, Panamá, Perú, la República Dominicana y Venezuela; en cambio, en el resto de los países, el ritmo de crecimiento se ha mantenido elevado, o aun se ha acelerado, como en los casos de Bolivia y Haití.

¹ Para mayores detalles sobre este tema, véase el documento "América Latina: Situación demográfica evaluada en 1983. Estimaciones (1960-1980) y Proyecciones (1980-2025)", E/CEPAL/CEGAN/POB. 2/L.2.

La tendencia de las tasas de crecimiento de la región se invirtió con la generalización del proceso de descenso de la fecundidad a un número cada vez mayor de los países, mientras la mortalidad continuaba su trayectoria descendente con un ritmo variable según el período y los países.

La tasa bruta de natalidad (TBN) regional se mantuvo elevada, por sobre el 40 por mil, hasta la primera mitad de los años sesenta, y desde entonces disminuyó hasta un valor inferior al 32 por mil en la actualidad, como consecuencia del descenso en todos los países (salvo Argentina, donde ha fluctuado entre el 22 y el 25 por mil). En 1960-1965 solamente cuatro países (Argentina, Cuba, Chile y Uruguay) tenían TBN inferiores al 40 por mil y de los restantes más de la mitad tenían tasas mayores del 45 por mil. Esa situación cambió rápidamente, de tal modo que en la actualidad sólo hay seis países, que tienen menos del 9 por ciento de la población de la región, con tasas por encima del 40 por mil y ninguna de ellas llega al 45 por mil.

En términos de la tasa global de fecundidad (TGF)² el descenso para la región fue de 6 a poco más de 4. Al comienzo sólo cuatro países tenían TGF menores de 5,5 mientras que actualmente la gran mayoría está en esa categoría.

El otro componente del crecimiento vegetativo de la población, la mortalidad, también experimentó cambios importantes durante los últimos veinte años. La esperanza de vida al nacer (EVN) aumentó de 56,8 años en 1960-1965 a 64,4 en 1980-1985, más lentamente durante la última década, como era de esperar en vista de los cada vez más altos niveles alcanzados. El aumento de la EVN fue, en general, por la misma razón, más rápido en los países con más alta mortalidad, produciéndose una progresiva concentración de los mismos en los niveles más bajos de mortalidad. En 1960-1965 sólo había seis países (Argentina, Costa Rica, Cuba, Panamá, Uruguay y Venezuela) con EVN sobre los 60 años y otros tantos (Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú) donde era inferior a 50 años. Sin embargo, a pesar de que el rango de variación de la EVN se ha reducido en los últimos 20 años, subsisten todavía grandes diferencias entre los países, que alcanzan a más de 22 años entre los casos extremos.

² Promedio de hijos que tendría una mujer, al término de su vida fértil, si durante ella experimentara las tasas de fecundidad por edades que se registran en un año en la población.

Esos cambios en la esperanza de vida hicieron que la tasa bruta de mortalidad (TBM) descendiera, más lentamente que la TBN, de 12,4 por mil en 1960-1965 a 8,2 en 1980-1985 y, por consiguiente, el crecimiento vegetativo de la población regional disminuyó. Sin embargo, eso no ocurrió en todos los países. Algunos, que al comienzo de los años sesenta tenían los más altos índices de mortalidad, mantuvieron elevadas tasas de crecimiento vegetativo, o aun las aumentaron, como Bolivia y Haití.

El tercer componente del crecimiento de la población, la migración internacional, no ha podido hasta ahora ser medido satisfactoriamente. No obstante, se estima que su importancia cuantitativa, como factor de crecimiento demográfico, es residual, tanto para la región, como para algunos países.

2. *Cambios en la estructura por edad*³

La forma en que se da el proceso de transición hacia niveles cada vez más bajos de mortalidad y fecundidad determina, no solamente el ritmo de crecimiento de la población, sino también los cambios en su estructura por edad y sexo. Esos cambios dependen de las variaciones de la mortalidad, y especialmente de las de la fecundidad según las diferentes generaciones que componen la población.

Entre 1950 y 1970 la estructura por grandes grupos de edades de la población de América Latina sólo experimentó pequeñas variaciones. La proporción de jóvenes (menores de 15 años) aumentó solamente de 40,7 a 42,4 por ciento. Al mismo tiempo la proporción de personas de edades activas (15 a 64 años) disminuyó del 56 a menos del 54 por ciento y la de personas de edad avanzada (65 y más años) aumentó de 3,3 a 3,9 por ciento. El rejuvenecimiento en la base y el envejecimiento en la cúspide de la pirámide de edades fueron la consecuencia del mantenimiento de elevados niveles de fecundidad y del rápido descenso de la mortalidad, sobre todo en los primeros diez años del período.

Más recientemente, después de 1970, se inició un cambio de gran significación en las tendencias de las proporciones de jóvenes y de personas en edad de trabajar. Como resultado del descenso de la fecundidad, la primera bajó al 39,4 por ciento en 1980 y ello dio lugar a un

³ Estos comentarios se basan en la información del documento citado (E/CEPAL/CEGAN/POB.2/L.2).

aumento casi equivalente de la segunda, que llegó a 56,4 por ciento. Al mismo tiempo, la proporción de ancianos continuó creciendo lentamente, llegando a 4,2 por ciento. Esas proporciones son significativamente diferentes de las que se observan en las otras regiones en desarrollo, pero todavía distan mucho de las que corresponden al conjunto de los países desarrollados.⁴

El examen de las estructuras por edad de los diferentes países muestra claramente que aquellos que están más avanzados en el proceso de transición demográfica (Argentina, Cuba, Chile y Uruguay) son los que tienen una menor proporción de jóvenes (entre 30 y 33 por ciento), y las más altas proporciones de adultos (entre 61 y 63 por ciento) y de ancianos (entre 5 y 11 por ciento).

En todos los países, con excepción de los que exhiben la más alta mortalidad (Bolivia, Haití y Honduras), la proporción de menores de 15 años siguió una tendencia decreciente; sin embargo, todavía hoy es superior al 40 por ciento en más de la mitad de los países de la región. En cambio, la proporción de personas en edad de trabajar tendió a aumentar en la gran mayoría de los países. Solamente disminuyó en los tres de más alta mortalidad, y en Argentina y Uruguay, que junto con Cuba y Chile son los únicos donde esas personas representan más del 60 por ciento de la población. En cuanto a la proporción de mayores de 65 años, ella es muy baja en casi todos los países pero tiende a crecer lentamente. Solamente en los cuatro países más avanzados en la transición, las personas de edad avanzada constituyen más del 5 por ciento de la población.

Esos cambios en la estructura por edad de la población latinoamericana resultan de diferentes tendencias de crecimiento de los grupos de edades. La tasa media anual de crecimiento de la población menor de 15 años disminuyó de 3,3 por ciento en 1950-1960 a 1,7 por ciento durante la última década. En cambio el crecimiento de la población de edades activas se aceleró, pasando del 2,5 al 3,0 por ciento en los mismos períodos. Al mismo tiempo, la población de edad avanzada, que durante los años cincuenta fue el grupo que aumentó más lentamente

⁴ En Africa, en 1980, dichas proporciones eran: 45 por ciento de jóvenes, 52 por ciento de personas de edades activas, y 3 por ciento de personas de edad avanzada. En la misma fecha, las proporciones correspondientes a los países más desarrollados eran 28 por ciento y 11 por ciento, respectivamente. Naciones Unidas, *Demographic Indicators of Countries: Estimates and projections as assessed in 1980*, Nueva York, 1982.

(2,1 por ciento), pasó a ser la de más rápido crecimiento en la última década (3,3 por ciento). En la gran mayoría de los países, los cambios en el ritmo de crecimiento de los tres grupos de edades considerados siguieron un patrón similar al observado en la región (disminución de la tasa de incremento de la población joven y aumento de las de los otros dos grupos), pero la magnitud de esos cambios varió ampliamente según los casos, en estrecha y directa relación con las modificaciones en la fecundidad.

Los cambios observados en la estructura por edad de la población se reflejan en cambios significativos en algunos indicadores que relacionan la magnitud de los grupos de edad considerados y son útiles para estimar los efectos potenciales de tales cambios en la economía y la sociedad. Para el conjunto de América Latina el índice de dependencia⁵ es actualmente muy elevado, y creció ligeramente de 84 a 86 por ciento entre 1960 y 1970; pero posteriormente comenzó a disminuir con rapidez y en 1980 llegó al 77 por ciento. En 1960, excepto en Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, el índice de dependencia superaba el 80 por ciento, llegando a más del 100 por ciento en Costa Rica, Nicaragua y la República Dominicana. Durante los años sesenta se elevó aún más, o se mantuvo en niveles altos en la mayoría de los países, pero en el decenio siguiente el descenso se generalizó, y en 1980 otros cuatro países (Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela) se sumaron a los que tenían índices inferiores al 80 por ciento.

Otro indicador que permite evaluar algunos efectos potenciales de los cambios en la estructura de la población es la proporción que, dentro de la población que no está en edad de trabajar, representan las personas de edad avanzada. En todos los países y en el conjunto de América Latina este indicador siguió una tendencia creciente entre 1960 y 1980 (subió de 6,8 a 9,6 por ciento) y al final del período todos los países, excepto Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, tenían índices inferiores al 11 por ciento, observándose en general una relación directa entre la magnitud de ese porcentaje y el avance de la transición demográfica en los países.

En el conjunto de América Latina la relación entre la población en edad de trabajar y la de edad avanzada, en situación de retiro, dis-

⁵ Relación entre la suma de la población menor de 15 años y la mayor de 65 años con respecto a la población de edades activas, por cien. En el conjunto de los países más desarrollados del mundo, ese índice disminuyó de 59 a 52 por ciento, entre 1960 y 1980.

minuyó de 17,5 en 1960 a 13,4 en 1980, más rápidamente durante la primera mitad de ese período. Los índices por países se mantuvieron estables en muchos casos, o disminuyeron lentamente, pero sólo alcanzaron valores inferiores a 10 en Argentina, Cuba, Chile y Uruguay.

3. *Las perspectivas del cambio demográfico*

La información y los análisis demográficos más recientes han permitido verificar dos hechos que, conjuntamente, han llevado a revisar las perspectivas de crecimiento en muchos países de la región. El primero y más importante, por la magnitud de su efecto sobre el crecimiento, es que el descenso de la fecundidad después de 1960 fue más rápido de lo que se había estimado. El segundo, que también contribuyó, aunque en menor medida, a la disminución del ritmo de crecimiento de la población por debajo de lo esperado, es que la mortalidad fue más alta de lo que se había estimado.

Lo anterior surge claramente al comparar las estimaciones actuales⁶ para el período 1960-1985 con las estimaciones y proyecciones para el mismo período, vigentes a comienzos de 1975, poco después de la Conferencia Mundial de Población que aprobó el Plan de Acción Mundial sobre Población.⁷ Estas últimas sobreestimaron la población de América Latina para 1980 en más de 11 millones de personas. Las nuevas proyecciones, que incorporan en su preparación el conocimiento más reciente sobre la evolución demográfica pasada, presentan un panorama del crecimiento de la población regional en el futuro que difiere significativamente del que surgía de las proyecciones vigentes en 1975. Según la hipótesis media recomendada que emanaba de esas proyecciones, la población de América Latina en el año 2000 llegaría a 611,2 millones, cifra superior en 76,6 millones de personas (más de 14 por ciento) a la población que las nuevas proyecciones prevén para ese año (534,6 millones). Esta última cifra es menor incluso a la que correspondía a la hipótesis baja de las anteriores proyecciones (560,5 millones), la que en las publicaciones de las Naciones Unidas se define como el límite inferior de los desvíos razonables.

En la gran mayoría de los países, las nuevas proyecciones arrojan para el año 2000 una población menor que la estimada anteriormente.

⁶ Véase el documento E/CEPAL/CEGAN/POB.2/L.2.

⁷ "América Latina: Situación demográfica alrededor de 1973 y perspectivas para el año 2000", CELADE. Serie A, No. 128, enero de 1975.

No obstante, la diferencia en el total regional se debe casi totalmente a los cambios en las estimaciones de unos pocos países —Brasil, Colombia y México—, que en conjunto tendrán a fines de siglo cerca de 70 millones menos de habitantes que lo estimado antes. Entre los pocos países donde la población crecerá más rápidamente de lo que se estimaba en las proyecciones vigentes en 1975, destacan Argentina y Venezuela, que tendrán 4,3 y 1,1 millones más de habitantes, respectivamente, en el año 2000.

El crecimiento más lento de la población regional según las nuevas proyecciones surge de un descenso más rápido de la fecundidad y más lento de la mortalidad en comparación con lo que suponían las proyecciones anteriores.

Se espera ahora que la tasa de crecimiento de la población de la región disminuirá en forma continua del 2,3 por ciento anual en 1980-1985 a menos de 1,9 por ciento en el último quinquenio de este siglo. Ello resultaría del descenso de la TGF de 4,1 a 3,2 y del aumento de la EVN de 64,4 a 68,6 en el mismo período.

Según las proyecciones, el ritmo de crecimiento de la población disminuirá en casi todos los países. Solamente en los de más alta mortalidad (Bolivia y Haití) el crecimiento se acelerará. En Cuba y Uruguay, los dos países de más lento crecimiento, la tasa no superará el 1 por ciento anual entre 1980 y el año 2000. Como resultado de esas tendencias, diez países, que en conjunto tendrán más de las tres cuartas partes de la población de América Latina, registrarán a fines de siglo tasas de crecimiento inferiores al 2 por ciento anual. Sin embargo, en cuatro países de América Central, más Bolivia, Haití y Ecuador, que en conjunto abarcarán el 13 por ciento de la población de la región, la población todavía crecerá más del 2,7 por ciento anualmente.

Esas tendencias en el crecimiento de la población de los países resultan de la disminución general de la fecundidad y la mortalidad con ritmos variables según los casos, de tal modo que, en el futuro, los rangos de variación de la mortalidad y la fecundidad se irán reduciendo, produciéndose una progresiva concentración en los niveles más bajos de esas variables. Si se verifican los resultados de las proyecciones, a fin de siglo todos los países, menos Bolivia y Haití, tendrán EVN superiores a 65 años y TGF sobre 5. Al mismo tiempo, el número de países con EVN sobre 70 años se duplicará de 4 a 8 y el de los que tienen TGF inferiores a 3, aumentará de 3 a 10.

Esa evolución en los componentes del cambio demográfico también dará origen a variaciones importantes en la estructura por edad, como reflejo del incipiente proceso de envejecimiento de la población latinoamericana. Entre 1980 y el año 2000 los tres grandes grupos de edades de la población regional crecerán más lentamente que en la última década, pero con tasas bien diferentes (1,3 por ciento los jóvenes, 2,6 por ciento la población de edades activas y 3,2 por ciento las personas de edad avanzada), lo que resultará en una merma de la proporción de jóvenes del 39 al 34 por ciento, y el aumento de la proporción de personas de edades activas (del 57 al 62 por ciento) y de ancianos (del 4 al 5 por ciento). Como consecuencia, el índice de dependencia continuará su tendencia decreciente iniciada en 1970 y llegará al 63 por ciento en el año 2000, cuando la proporción de ancianos en la población dependiente habrá aumentado al 13 por ciento. A su vez, la relación entre la población de edades activas y la población de edad avanzada continuará descendiendo, llegando a 8 a fines de siglo. En casi todos los países las tendencias serán similares a las descritas, pero la magnitud de los cambios variará en relación directa con la evolución de la fecundidad.

4. *Características y tendencias de la distribución espacial de la población*

a) *Cambios en los patrones de distribución espacial de la población*

Los cambios económicos, sociales y políticos experimentados por América Latina durante los años sesenta y setenta han tenido profundos efectos sobre las pautas de distribución geográfica de la población. Tales cambios se han registrado de modo desigual entre los distintos países de la región, acentuándose las disparidades que los mismos presentan en cuanto a sus modalidades de ocupación territorial y urbanización.

Entre 1960 y 1980 la densidad de población en América Latina pasó de 10,5 a 17,6 habitantes por km². Este aumento, fruto del incremento demográfico del período, proporciona un indicio demasiado burdo acerca de la mayor intensidad en la ocupación de los territorios nacionales. Mayor interés reviste al comprobar que, como la mayoría de los países con densidades más elevadas en 1960 —con excepción de Cuba y Haití— presentó tasas de crecimiento superiores a la media regional, en 1980 las diferencias se tornan más nítidas que las existentes

veinte años antes. En efecto, mientras los países sudamericanos presentan valores cercanos al promedio regional, los indicadores de las demás naciones de la región se sitúan por encima de esta media y, con frecuencia, la duplican. No obstante, las densidades demográficas latinoamericanas continúan siendo relativamente bajas dentro del ámbito mundial; los únicos países que ostentan valores comparativamente elevados son El Salvador, Haití y, en menor medida, la República Dominicana.

El incremento generalizado de la densidad ha sido desigual, y a ello ha contribuido la concentración de la población en ciertas áreas geográficas de los países de la región. Se estima que hacia 1960 el 33,5 por ciento de la población total se localizaba en divisiones administrativas mayores cuya densidad era de 50 y más habitantes por km², y que abarcaban apenas 3,7 por ciento del territorio; veinte años más tarde las divisiones que presentaban ese tipo de densidad constituían el 7,8 por ciento de la superficie de América Latina y en ellas residía más de la mitad de su población (51,7 por ciento). Paralelamente, se ha producido una reducción de los espacios "vacíos"; en efecto, mientras en 1960 cerca de la tercera parte (32,8 por ciento) de la superficie latinoamericana tenía menos de un habitante por km², en 1980 sólo un 7,7 por ciento del territorio presentaba tan baja densidad.

La información disponible indica que la concentración espacial de la población latinoamericana prosiguió en los años sesenta y setenta, aun cuando su velocidad parece haber ido declinando no sólo por efecto de una eventual disminución del crecimiento de la población total, sino también por la presencia de opciones de emplazamiento en zonas periféricas. Así, en la Argentina se advierte una incipiente inversión de la modalidad concentradora en el núcleo central, a la vez que una creciente gravitación demográfica de las zonas periféricas; en el Brasil se aprecia una mantención general de las pautas de localización de la población, no obstante que las zonas periféricas presentan también un dinamismo mayor que el núcleo; en México y Perú parece indiscutible que el efecto concentrador continúa vigente pero, mientras en el segundo ese impulso se ha ido atenuando en virtud del reforzamiento de las zonas periféricas, en el primero mantiene su intensidad. Otro denominador común de la redistribución de la población en los países considerados se refiere a la acusada declinación de las "zonas centrales" que, por lo general, corresponden a áreas de antiguo asentamiento en las que tienen gran importancia las actividades agropecuarias y extractivas.

Países de menor tamaño territorial y demográfico que los mencionados muestran también modificaciones importantes en las pautas de

distribución de su población en decenios recientes. En Honduras se ha ido acentuando la importancia del litoral caribeño, especialmente a lo largo de la cuenca del Ulúa-Aguán. En el Ecuador se observa que las provincias serranas que aglutinaban el 58 por ciento de los habitantes del país son superadas por el fuerte crecimiento de las zonas costeras en los años sesenta y setenta. Finalmente, en Paraguay se aprecia que cuatro departamentos (Amambay, Canendiyú, Alto Paraná e Itapúa), que poseían apenas un 8 por ciento de la población nacional en 1950, abarcan cerca del 30 por ciento en 1982. Parece indudable que en estos últimos cambios han desempeñado un papel fundamental los movimientos migratorios asociados con la ocupación de la frontera agrícola y con una explotación más intensa de los recursos naturales.

b) *Urbanización y concentración urbana*

Uno de los rasgos distintivos de América Latina es su grado relativamente elevado de urbanización; la región se sitúa muy por encima de las otras de menor desarrollo en cuanto a su proporción de población urbana, y presenta una evolución rápida semejante a la que, en este rubro particular, ha exhibido la Unión Soviética desde los años cincuenta. Todavía en 1960 menos de la mitad de la población regional (49,6 por ciento) era considerada, según las definiciones nacionales, como urbana; veinte años más tarde se observa un claro predominio de esta última, como lo muestra el hecho de que en 1980 representaba el 63,3 por ciento de los habitantes de la región.

El mayor crecimiento de la población urbana con relación a la total es el resultado neto de los efectos del crecimiento natural y la migración, y del aumento en el número de lugares urbanos. Como se carece de información detallada para medir el efecto independiente de cada uno de estos componentes, se ha realizado una estimación indirecta que, aun cuando muy provisional, permite apreciar que alrededor de dos tercios del aumento de la población urbana de América Latina deriva del crecimiento natural (64 por ciento entre 1960 y 1970 y 72 por ciento entre 1970 y 1980) y que el aporte conjunto de la migración y la "reclasificación", que corresponde a transferencias netas rural-urbanas, ha decrecido (de 36 por ciento en los años sesenta a 28 por ciento en los setenta). Es este último componente el que, en definitiva, da cuenta del aumento del grado de urbanización en América Latina; por ende, este aumento se ha ido atenuando con el tiempo. De modo paralelo, el crecimiento de la población urbana también ha tendido a disminuir,

reflejando en grado no despreciable el descenso del crecimiento natural de la población total de los países.⁸

No obstante lo señalado en cuanto a la disminución del ritmo de crecimiento en los años setenta, la población urbana de la región más que se duplicó en el período 1960-1980, pues pasó de cerca de 104 millones de personas a 223 millones. En tanto, la población rural se incrementó en sólo 23 millones en igual lapso, creciendo a una tasa media anual cercana al 1 por ciento.

En algunos países de la región este aletargamiento rural se ha expresado no sólo en tasas bajas de crecimiento, sino en descensos absolutos de la población del campo a escala nacional y subnacional durante algunos períodos intercensales. Por otra parte, como esta población rural se distribuye entre un gran número de pequeños asentamientos vinculados preponderantemente a las actividades agropecuarias, depende abiertamente de los cambios que este sector de actividad experimenta como fruto de los procesos de modernización y de "descomposición" de la economía campesina. Una parte importante de estos asentamientos está formada por caseríos disgregados que presentan condiciones de aislamiento y desatención de las necesidades básicas de sus habitantes. Aun cuando las dimensiones del fenómeno de dispersión no han sido adecuadamente establecidas, es probable que su incidencia sea relativamente elevada en zonas de manifiesto y de reciente apertura de la frontera agrícola; el grado de dispersión, por cierto, variará según la proximidad a localidades de mayor tamaño y a las rutas de comunicación.

La trayectoria seguida por la urbanización durante los años sesenta y setenta presenta importantes variaciones. En general, los países de más alto grado de urbanización (Argentina, Uruguay, Chile y Cuba) presentan menores tasas de incremento de la población urbana (Venezuela parecería escapar a esta generalización); por el contrario, los países en que el grado de urbanización es menor (Haití, Honduras, El Salvador, la República Dominicana y Ecuador) exhiben tasas de aumento que superan la media regional y se aproximan al 5 por ciento anual. En general, se advierte que, aunque el descenso de la tasa de crecimiento urbano entre 1970 y 1980 con relación a los años sesenta es común a la totalidad de la región, los países centroamericanos, México, Ecuador y Bolivia continúan mostrando tasas más elevadas que el resto. Como

⁸ Se estima que la tasa de crecimiento de la población urbana disminuyó de 4,23 por ciento entre 1960 y 1970 a 3,41 por ciento en el decenio siguiente.

consecuencia de tal evolución, las diferencias entre los países en cuanto al grado de urbanización alcanzado han tendido a reducirse. De este modo, países en que el proceso de urbanización posee una más dilatada trayectoria —Argentina, Uruguay, Chile y Cuba— tienden a agruparse con otros en que la evolución ha sido más reciente —Venezuela, Colombia, México, Perú y Brasil— para formar una categoría de alto grado de urbanización.⁹ En tanto, algunos países centroamericanos (Panamá, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador) y andinos (Bolivia y Ecuador), así como la República Dominicana, configuran un estrato intermedio en el que entre 40 y 56 por ciento de la población total es clasificada como urbana. Por último, otros cuatro países —Honduras, Paraguay, Guatemala y Haití— presentan una persistente mayoría rural.

A pesar de que los criterios empleados en las definiciones nacionales de población urbana varían considerablemente, por lo común identifican localidades en que los habitantes no están dispersos y en las que tiende a generarse algún grado de diversificación de las actividades económicas. Por ende, el aumento del porcentaje de población de aquel tipo de localidades podría interpretarse como un índice de “desruralización”. Aún más, su ritmo de ascenso concuerda con un cambio en la distribución de la fuerza de trabajo entre el campo y la ciudad.¹⁰ Según una definición más estricta, la población urbana es aquella que reside en ciudades de 20 mil y más habitantes. La proporción de la población total de América Latina que satisface este criterio se elevó de 32,4 por ciento en 1960 a 47,3 por ciento en 1980; en valores absolutos, estos indicadores corresponden a un aumento de 53 a 128 millones de personas en veinte años. La magnitud y el carácter creciente de este porcentaje revela otra faceta de la urbanización latinoamericana: su concentración relativa. Así, en 1960 cerca de las dos terceras partes (65,3 por ciento) de la población clasificada como urbana residía en ciudades de 20 mil y más habitantes; esta relación ha ido aumentando con el tiempo, como reflejo de una más elevada tasa de incremento anual¹¹, para alcanzar a casi las tres cuartas partes en 1980 (74,7 por

⁹ Más del 60 por ciento de la población nacional es clasificada como urbana.

¹⁰ En efecto, entre 1960 y 1980, el porcentaje de la población económicamente activa dedicada a la agricultura descendió para el conjunto de la región de 48,2 a 35,1 (PREALC, *Mercado de trabajo en cifras*, Santiago, 1982).

¹¹ La tasa de crecimiento entre 1960 y 1980 alcanzó a 3,8 por ciento en el caso de la población urbana y a 4,5 por ciento en el de la residente en localidades de 20 000 y más habitantes. En adelante, la parte de la población urbana residente en estos asentamientos se denominará población citadina.

ciento). Otro indicador para evaluar las características de esta evolución en años recientes es el porcentaje del crecimiento de la población total que es absorbido por los centros urbanos de 20 mil habitantes, el cual pasó de 63,9 por ciento en los años sesenta a 73,7 por ciento en los setenta; es decir, entre 1960 y 1980 dos de cada tres nuevos habitantes de la región se establecieron en ciudades.

Las situaciones nacionales varían considerablemente en torno a los valores medios de la región. En 1960 se distinguían cuatro conjuntos de países ordenados según la proporción de su población en ciudades de 20 mil y más habitantes. Un primer grupo, integrado por Uruguay, Argentina y Chile, con más de la mitad de sus habitantes radicados en ciudades; en un segundo grupo se situaban aquellos países en los que al menos una de cada tres personas residía en tales asentamientos: Venezuela, Cuba, Colombia y Panamá; en un segundo grupo se situaban aquellos países en los que al menos una de cada tres personas residía en tales asentamientos: Venezuela, Cuba, Colombia y Panamá. En un tercer grupo —Brasil, México, Perú y Ecuador— los residentes en localidades de 20 mil y más habitantes representaban entre un cuarto y un tercio de la población total. Los restantes nueve países poseían una población citadina muy menguada. Tal panorama cambió sustancialmente hacia 1980, cuando los países que integraban esta última categoría eran sólo cuatro (El Salvador, Honduras, Guatemala y Haití); y aunque otros dos no alcanzaban a tener un tercio de su población en ciudades (Paraguay y Costa Rica), ya eran 14 los que superaban esta proporción. Si bien es cierto que en sólo cinco países (Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Colombia) se superaba la marca del 50 por ciento, otros tres se encontraban muy próximos a ella (Cuba, Perú y Brasil); en los seis países restantes entre el 34 y el 43 por ciento de la población total habitaba en localidades de 20 mil y más habitantes.

Aun cuando entre 1960 y 1980 aumentó en 14 países la gravitación relativa de la población residente en ciudades de 20 mil y más habitantes dentro del conjunto de la población urbana, se mantuvo constante en otros seis y sólo en uno se apreció un cierto descenso; no parece válido inferir de estos elementos un único efecto concentrador. Cabe señalar que un aumento de la proporción de los habitantes urbanos en ciudades puede ser el resultado no sólo del mayor peso de algunos centros previamente establecidos y que crecieron más que el “resto urbano”, sino de una ampliación del número de ciudades dentro del país. Esto último parece haber ocurrido en Ecuador, la República Dominicana, Costa Rica, Paraguay, Nicaragua y Honduras, países de un grado relativamente bajo de urbanización hasta los años sesenta que

poseían muy pocas localidades de 20 mil y más habitantes. Probablemente la intensificación de las relaciones de mercado y el establecimiento de dispositivos de distribución hayan sido los principales factores de la multiplicación de núcleos de tal tamaño. Pero este fenómeno no se observa sólo en los países menos urbanizados; también tuvo lugar en México, Colombia, Perú y Brasil. En este último país el número de asentamientos de 20 000 y más habitantes pasó de 96 a 482 entre 1960 y 1980, y su distribución territorial en este período contribuyó a que la población urbana del país estuviese menos concentrada espacialmente.¹²

Una categoría particular de ciudades, calificadas como grandes (frecuentemente cabeceras provinciales o regionales), es la integrada por núcleos de 100 mil y más habitantes, cuyo número total en América Latina se estimaba cercano a 300 en 1980. Estas ciudades albergaban ese año unos 128 millones de personas, más del doble que en 1960, cuando tenían 53 millones de habitantes; su tasa de crecimiento, para la región como un todo, no difirió mayormente de la señalada para las ciudades de 20 mil y más habitantes, aunque fue algo menor que ésta en los años setenta.¹³ Por lo tanto, el grado de concentración de la población citadina en los asentamientos de 100 000 y más habitantes no sufrió mayor modificación en los dos decenios mencionados. El valor regional del índice pertinente se elevó de 78,1 a 78,9 por ciento en los años sesenta, para bajar a 77 hacia 1980. La relación es lo suficiente-

¹² Vilmar Faría, "Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: A experiência brasileira dos últimos trinta anos", documentos presentado al Seminario sobre Cambios Recientes en las Estructuras y la Estratificación Sociales en América Latina, organizado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL (12 al 15 de septiembre de 1983). Véase, también, de E.J. Bremaeker, "Urbanização em marcha", en *Revista de Administração Municipal*, año 30, No. 166 (1983), pp. 60-90.

¹³ Las tasas de crecimiento demográfico anual estimadas para la población urbana, en las ciudades de 20 mil y más habitantes y de 100 mil y más habitantes de América Latina son, en porcentajes, las siguientes:

	1960-1970	1970-1980	1960-1980
Población urbana	4,2	3,4	3,8
Ciudades de 20 mil habitantes y más	4,8	4,2	4,5
Ciudades de 100 mil habitantes y más	4,9	3,9	4,4

Fuente: CELADE, 1983.

Los porcentajes de la población total de América Latina que reside en ciudades de 100 mil y más habitantes aumentan del siguiente modo: 25,3 en 1960; 31,5 en 1970 y 36,4 en 1980.

mente elevada como para corroborar el rasgo concentrador que presenta el proceso de urbanización de América Latina. Con relación a la población urbana total (definiciones nacionales), las ciudades de 100 mil y más habitantes muestran una concentración creciente, que aumentó de 51 a 57,5 por ciento entre 1960 y 1980.

Tal como se ha apreciado para la población urbana y para la de las ciudades de 20 mil y más habitantes, las tasas de crecimiento de las grandes ciudades de 100 mil y más pobladores han ido decreciendo con el tiempo y tienden a ser menores en los países que han alcanzado un más alto grado de urbanización.¹⁴

Las escalas crecientes de concentración de la población urbana han dado lugar al surgimiento de ciudades que superan el millón de habitantes (metrópolis). El carácter reciente del fenómeno metropolitano queda en evidencia si se considera que al comenzar el siglo veinte no había una sola metrópolis en América Latina; hacia 1960 el fenómeno se presentaba en nueve países (Argentina y Brasil, con tres ciudades millonarias; Cuba, Chile, México, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela) que representaban el 29,8 por ciento de la población urbana de la región. Se estima que en 1980 había 26 metrópolis en doce países (se habían agregado Ecuador, la República Dominicana y Guatemala; Brasil contaba con nueve; Colombia con otras cuatro; México con tres y Argentina con dos) que concentraban el 45 por ciento de la población urbana. Entre 1960 y 1980 la población metropolitana de la región habría pasado de 31 a 100 millones de personas; es decir, del total de habitantes de la región, las metrópolis contenían 14,8 por ciento en 1960 y 28,5 por ciento en 1980. El ritmo de crecimiento de la población metropolitana habría sido mucho más rápido que el de las otras dos categorías de ciudades consideradas, alcanzando una tasa de 5,9 por ciento para el período de veinte años, con una leve desaceleración del ritmo de aumento en los años setenta.¹⁵

¹⁴ En países de bajo grado de urbanización el número de núcleos de este tamaño es muy escaso y el efecto producido por el ingreso de algún nuevo centro a la categoría puede dar lugar a una tasa muy alta y, por consiguiente, a una imagen distorsionada del cambio.

¹⁵ Debe tenerse presente que las tasas de crecimiento de las ciudades individualmente consideradas son muy inferiores a las que se obtienen para el agregado; se trata, en rigor, de una categoría de tamaño cuyo incremento demográfico se debe, en grado apreciable, al aumento en el número de centros.

Con frecuencia se ha sostenido que los sistemas urbanos de los países de América Latina se distinguen por un alto grado de primacía; es decir, por el predominio incontestable de alguna ciudad mayor, habitualmente la capital político-administrativa de cada nación.¹⁶ Se estima que este atributo es el resultado de la acción conjunta de procesos demográficos, sociales y económicos ocurridos en sociedades de fuerte centralismo político y económico y que se han desenvuelto históricamente bajo condiciones de dependencia externa. Tanto el afianzamiento del modelo primario-exportador cuanto el esfuerzo sustitutivo de importaciones habrían contribuido a la mantención y fortalecimiento de la preeminencia de la ciudad principal como una regla general aplicable a los países de la región.¹⁷ La primacía pareció incrementarse hasta los años cincuenta, presentándose en países de diferente grado de desarrollo y magnitud demográfica y territorial. Los datos acerca de la población de las ciudades de nueve países latinoamericanos en el período 1960-1980 permiten poner en duda el carácter universal y creciente de este fenómeno.¹⁸

¹⁶ Browning, H.L., "Recent trends in Latin American urbanization", en *Annals, American Academy of Political and Social Science*, No. 316 (marzo de 1958), pp. 111-120; Morse, Richard M., "Trends and patterns of Latin American Urbanization: A selective survey with commentary", en *Latin American Research Review*, vol. I (1965), pp. 35-74.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Davis, Kingsley, *Las causas y efectos del fenómeno de primacía urbana con referencia especial a América Latina* (México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1962); Castells, Manuel, "La urbanización dependiente de América Latina", en *Revista de Planificación*, No. 8 (1973), pp. 2-18; Quijano, Aníbal, "La urbanización de la sociedad en Latinoamérica", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XIII, No. 2 (1968), pp. 211-229; Singer, Paul, "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en Castells, Manuel ed., *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Barcelona, Ed. G. Gili, 1973), pp. 287-312; Faría, Vilmar, "Del sistema urbano en el Brasil. Resumen de las características y tendencias recientes" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, No. 4 (1981), pp. 1415-1438.

¹⁸ Los índices se obtuvieron mediante las relaciones siguientes:

$$P_{1/4} = \frac{C_1}{\sum_{i=2}^4 C_i} \quad P_{1/11} = \frac{C_1}{\sum_{i=2}^{11} C_i} \quad P_{2/11} = \frac{C_i + C_2}{\sum_{i=3}^{11} C_i}$$

donde $P_{1/4}$ y $P_{1/11}$ identifican los índices de primacía para las primeras cuatro y las primeras once ciudades, respectivamente, C_1 es la población de la ciudad mayor y C_i denota la población de las demás ciudades consideradas.

Dos países que hasta los años cincuenta presentaban un índice de primacía elevado —Argentina y Cuba—, muestran una sostenida tendencia descendente del mismo, que se hace especialmente notoria en los años setenta, siendo más marcada para Cuba. Esto es válido para la relación entre las cuatro ciudades mayores y también entre las once más grandes, sugiriendo un fortalecimiento relativo de las ciudades de tamaño intermedio. Este indicio resulta apoyado porque las proporciones de la población de ciudades de 100 mil y más habitantes y de 20 mil y más habitantes que corresponden a Buenos Aires y a La Habana muestran un ritmo descendente. Otro hecho novedoso es que en ambos casos la ciudad preeminente creció a una tasa menor que la población urbana nacional y que la población total del país durante los años setenta.¹⁹

En Perú ha declinado el predominio relativo de la capital en los dos últimos períodos intercensales (1961-1972 y 1972-1981), lo que se verifica tanto para la relación entre la ciudad mayor y las tres que le siguen en tamaño como entre aquella y las diez siguientes. Esta pérdida de primacía se debería a un fortalecimiento de la segunda ciudad del sistema urbano peruano; además, la caída del porcentaje que Lima tiene de la población de las ciudades de 20 mil y más habitantes refleja el efecto combinado de una densificación de la red urbana de base (el número de ciudades de aquel tamaño aumentó de 26 a 48 entre 1961 y 1981) y de una más elevada tasa de crecimiento en las ciudades de tamaño intermedio. Como en Perú, en Paraguay también se observa una declinación del predominio de la capital sobre el resto de la red urbana que, en este caso, era muy reducida. Hasta los años sesenta, Asunción aparece como el único núcleo de 20 mil y más habitantes; posteriormente surgen nuevos centros de aquella magnitud y aumenta el porcentaje de población urbana; ambos elementos originaron un descenso de los índices de primacía entre 1972 y 1982.

Sólo tres de los países considerados presentan ciertos indicios de afianzamiento de la primacía ejercida por la capital. En Chile, el aumento de la primacía con relación a cuatro ciudades fue sostenido hasta 1970, pero en el decenio siguiente, se mantuvo la cifra previa. Por otra parte, el índice referido a once ciudades disminuyó. Estos hechos, unidos al descenso de la importancia relativa de Santiago dentro de la población de las ciudades (de 20 mil habitantes y más), aunque no dentro de la población urbana, sugieren que estaría elevándose la gravitación de los núcleos de tamaño medio e inferior, a la vez que se estaría debilitan-

¹⁹ Durante el período 1963-1975 se registró un fenómeno similar en el Uruguay.

do la posición de los centros más pequeños (menores de 20 mil habitantes). En Panamá se advierte que el índice de primacía de la capital nacional disminuyó con relación a las tres ciudades que le siguen en tamaño durante los años sesenta, pero experimentó un vigoroso repunte en la década posterior; menos marcado es el incremento cuando se consideran los once centros urbanos mayores, lo que sugeriría un fortalecimiento de los escalones intermedios de la pirámide urbana.²⁰ Es probable que el único ejemplo claro, dentro de los nueve países considerados, de aumento del predominio de la ciudad mayor durante los años setenta sea el de la República Dominicana, pues en ella se elevaron los índices de primacía y los porcentajes de la población urbana y total correspondientes a la capital. El único valor que disminuyó, y sólo levemente, fue el porcentaje que representaba la población de Santo Domingo respecto de las demás ciudades de 20 mil y más habitantes, lo que se debería al aumento del número de núcleos de tal envergadura.

Finalmente, Brasil y Ecuador son dos países con un patrón jerárquico urbano poco común para la América Latina, debido a la ausencia de un predominio considerable por parte de la ciudad mayor.²¹ En Ecuador se observa que el índice que relaciona las cuatro ciudades más pobladas se mantuvo prácticamente constante entre 1962 y 1982. El índice referido a once ciudades declinó levemente entre 1962 y 1974 y no varió entre este último año y 1982; similar comportamiento presenta este último índice cuando en su numerador se incluyen las dos primeras ciudades. Otros indicadores muestran también que la red urbana se ha estado ampliando, especialmente en los años sesenta y setenta. En términos comparativos, Brasil presenta el menor grado de primacía urbana. Aunque aumentó levemente el índice sobre cuatro ciudades entre 1960 y 1980, fruto de la fuerte gravitación de Sao Paulo tras reemplazar a Río de Janeiro como el núcleo más poblado del país, al relacionar la suma de ambas áreas metropolitanas con las nueve que les siguen en magnitud, se aprecia un descenso sistemático de la primacía desde los años cincuenta en adelante. Luego, el bajo grado de primacía del sistema urbano brasileño ha tendido a disminuir y la distribución de tamaños urbanos parecería adquirir un carácter menos concentrado, como lo revelan los porcentajes decrecientes de la población urbana y de las ciu-

²⁰ Sin perjuicio de lo dicho, Ciudad de Panamá continúa siendo el único centro urbano de más de cien mil habitantes en el país.

²¹ Colombia y, en menor grado, Honduras y Bolivia comparten esta característica.

dades (de 20 mil y más habitantes) que corresponden a las dos áreas metropolitanas mayores.

c) *Ocupación del espacio y concentración de la población*

En suma, el proceso de redistribución espacial de la población latinoamericana, activado por diferencias en el comportamiento de la fecundidad y la mortalidad y por la movilidad geográfica, ha conducido durante los años sesenta y setenta a una ampliación del espacio ocupado y a una elevación del grado de concentración de la población. Conjuntamente con la expansión horizontal que implica el poblamiento de territorios antes débilmente habitados, América Latina ha experimentado una intensificación de la ocupación vertical del espacio, representada por zonas de alta densidad. No obstante que ambos fenómenos parecieran apuntar hacia diferentes direcciones, su acontecer simultáneo los yuxtapone. En rigor, mucha de la expansión horizontal ligada a la ampliación de las fronteras internas de los países, tiene lugar conjuntamente con el surgimiento y desarrollo de núcleos urbanos.

Las áreas en que ha ocurrido un crecimiento de población mayor que el indicado por los valores medios nacionales corresponden, por lo común, a los núcleos de concentración metropolitana y a las zonas periféricas en las que, por lo demás, se observa un importante incremento de la proporción urbana. Por otra parte, importantes porciones de las zonas centrales de antiguo asentamiento de varios países están perdiendo población en términos relativos; tal situación aparece explicada, en lo fundamental, por la "descomposición" de la economía campesina y por la introducción de formas empresariales de organización de la producción agropecuaria que tiende a sustituir fuerza de trabajo estable por mano de obra estacional.

De modo entonces que la modalidad de asentamiento hacia la cual tiende mayoritariamente la población de América Latina es la de tipo urbano. El proceso de urbanización de la sociedad y de la economía latinoamericanas involucra un cierto grado de concentración de efectivos humanos en unas pocas ciudades de tamaño relativamente grande. No obstante lo señalado, el ritmo de expansión de tal proceso, en su expresión demográfica, pareciera estar disminuyendo, como lo sugieren las tasas cada vez menores de crecimiento de las ciudades individuales con relación a las medias nacionales. Se ha advertido, además, que no obstante aumentar el peso relativo de los núcleos de 20 mil y más habitantes, sugiriendo la existencia de sistemas urbanos muy con-

centrados, tanto la concentración de la población citadina en localidades de 100 mil y más habitantes como los índices de primacía que se refieren al predominio del volumen demográfico de los mayores núcleos urbanos, indican una atenuación del ímpetu concentrador, su eventual detención y, en algunos casos, su posible inversión. Paralelamente se aprecia una suerte de difusión de lugares urbanos, especialmente ciudades de 20 mil y más habitantes, en países de gran talla demográfica y territorial (como Brasil y Perú), y también en otros de menores dimensiones (como la República Dominicana y Ecuador). Tal incremento en el número de centros urbanos, sumado al crecimiento de los núcleos previamente existentes, ha contribuido a la ampliación de las redes urbanas nacionales. Por último, la gran ciudad o metrópolis también ha ido cambiando su fisonomía, en virtud de la aparición de vastas formas suburbanas y satélites que interactúan, de modo continuo, con los núcleos centrales.

5. *El desarrollo económico y social*

La evolución demográfica a que se ha hecho referencia ha estado acompañada por un crecimiento económico relativamente rápido e importantes cambios sociales.²² A continuación se presenta una relación sumaria de algunas de las características más destacadas de esos procesos en relación con las tendencias recientes y las perspectivas del cambio demográfico.

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de los años setenta, la economía de la región siguió una tendencia que se reflejó en un crecimiento cada vez más rápido del producto interno bruto, que alcanzó una tasa superior al 7 por ciento durante el período 1970-1975. Aunque se dieron amplias diferencias entre los países, la evolución en el ámbito regional fue el resultado de la progresiva concentración en los tramos más altos de crecimiento. Esa evolución se revirtió abruptamente en la segunda mitad de los años setenta, cuando el ritmo de crecimiento se redujo a poco más del 5 por ciento, para continuar descendiendo después hasta llegar a una tasa negativa del 1 por ciento en 1982. De ese modo, por primera vez desde 1959 el producto interno

²² Esta sección se basa en otros trabajos de la CEPAL, particularmente: *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina* (E/CEPAL/1207/Rev.1); *América Latina en el umbral de los años 80* (E/CEPAL/G.1106) y *La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina* (E/CEPAL/G. 1249).

bruto por habitante disminuyó, en un 1 por ciento en 1981 y en más del 3 por ciento en 1982.

Las altas tasas de crecimiento económico hasta mediados de los años setenta fueron concomitantes con profundas transformaciones de la estructura productiva. La industria manufacturera creció aún más rápidamente que el producto interno bruto, de modo tal que su participación en el mismo pasó del 18 al 24 por ciento entre 1950 y 1975. El aumento de esa participación ocurrió en todos los países, pero fue más pronunciado en los de mayor tamaño económico y demográfico, que ya tenían en 1950 un grado más alto de industrialización. Al mismo tiempo, el sector agropecuario siguió una tendencia contraria, bajando su participación en el producto del 20 al 13 por ciento. El ritmo de crecimiento de este sector fue disminuyendo, de modo tal que en muchos países la demanda interna debió ser atendida en parte con importaciones. Durante la segunda mitad de los años 70, las tendencias anteriores en la participación de los sectores agropecuario e industrial en el producto interno bruto se confirmaron, aunque con menor dinamismo, insinuando ya la reversión de esas tendencias que se produjo después. En efecto, entre 1980 y 1982 la participación del sector agropecuario volvió a crecer ligeramente en el conjunto de la región y en más de la mitad de los países, al mismo tiempo que la participación de la industria disminuía significativamente en la región y en casi todos los países.

El rápido crecimiento de la economía se correspondió con una tendencia similar de la inversión, que llegó a alcanzar tasas anuales de crecimiento superiores al 8 por ciento entre 1965 y 1973. Desde mediados del decenio de 1960, el coeficiente inversión-producto para el conjunto de la región se mantuvo por encima del 20 por ciento, alcanzando a cerca del 23 por ciento en 1970-1974 y a más del 24 por ciento en el quinquenio siguiente. Sin embargo, la inversión varió ampliamente según los países, siendo en general más elevada y estable en los grandes y medianos. Después de 1980, dicho coeficiente disminuyó en la gran mayoría de los países, de tal modo que, para el conjunto de la región, bajó al 21 por ciento en 1982.

El alto crecimiento de la inversión en la región se apoyó en elevados niveles de ahorro interno, que superaron el 18 por ciento del producto interno bruto a partir de 1950 y llegaron a más del 21 por ciento en 1974-1975, para disminuir posteriormente hasta llegar a poco más del 18 por ciento en 1982. En el conjunto de la región, esto significó que la proporción de la inversión financiada con el ahorro nacional

fue de más de 90 por ciento, en todos los períodos, desde 1950 hasta 1975-1979, manteniéndose bajo ese nivel desde entonces y llegando a poco más del 87 por ciento en 1982. Sin embargo, la cifra varió ampliamente de un país a otro, siendo en general mayor en aquellos con los niveles más elevados y estables de inversión.

Por otra parte, a pesar de las altas tasas de crecimiento, el sistema productivo no ha sido capaz de crear suficientes puestos de trabajo como para absorber a una fuerza de trabajo que creció rápidamente debido, en gran parte, al elevado ritmo de crecimiento de la población. La subutilización de la mano de obra es un problema persistente en la región. Según el PREALC*/ la tasa de subutilización total (desempleo equivalente más desempleo abierto) ha estado disminuyendo muy lentamente, del 23 al 20 por ciento entre 1950 y 1980, lo que significa que en este último año había el equivalente a 23 millones de desocupados. Ello se debe principalmente al subempleo ya que, salvo situaciones excepcionales, las tasas de desempleo abierto no superaron el 4 por ciento. Todavía en 1980, a pesar de la disminución de su importancia relativa, el subempleo daba cuenta del 80 por ciento de la subutilización total de la mano de obra.

Dentro de la región, la tasa de subutilización varía ampliamente según los países. En 1980 sólo alcanzaba al 4 por ciento en Argentina, mientras que en Bolivia superaba el 40 por ciento. Las tendencias del cambio son también diferentes, y tanto niveles como tendencias se relacionan con factores tales como el grado de desarrollo, la urbanización, el dinamismo de la economía y el crecimiento demográfico.

Dada la autonomía relativa del proceso social respecto de lo que ocurre en la base material de la sociedad, corresponde observar ahora el grado de irradiación social de ese crecimiento económico, no tanto por motivos de equidad, sino por sus repercusiones en la dinámica demográfica. Para presentar una síntesis de ese desarrollo social se han seleccionado sólo algunos indicadores que se relacionan más directamente con los posibles cambios poblacionales. Dada la desigual contribución de los diferentes grupos sociales al crecimiento de la población, interesa observar las raíces estructurales que están detrás de la conformación de esos grupos sociales.

*/ PREALC: "Dinámica del subempleo en América Latina", *Estudios e Informes de la CEPAL*, No. 10 (E/CEPAL/G.1183), agosto de 1981.

Las evaluaciones hechas en diferentes documentos de la CEPAL hablan de una ambivalencia fundamental en el desarrollo de los últimos años, la que se caracteriza por un desarrollo que si “de una parte, demostró la capacidad de la región para expandir su producción material a un ritmo bastante alto, de otra, reflejó una notoria incapacidad para distribuir en forma equitativa los frutos de ese avance material acelerado”.²³ Sin embargo, esas insuficiencias presentan resultados diferentes al observar las diversas áreas que componen el desarrollo social.

Los indicadores sobre distribución del ingreso, con su secuela de pobreza extrema para una parte de la población, son los que mejor reflejan la contradicción entre los avances materiales y los sociales en los países de la región. Estimaciones hechas por la CEPAL en el año 1975, a base de datos de siete países que representan en conjunto casi el 80 por ciento de la población y poco más del 90 por ciento del producto interno bruto de América Latina, indican que el 10 por ciento de los hogares más ricos recibía el 47,3 por ciento del ingreso total, mientras que el 40 por ciento más pobre sólo recibía el 7,7 por ciento de dicho ingreso.

Lo más serio de esta desigualdad es su persistencia. Las estimaciones mencionadas no solamente la verifican, sino que incluso después de 15 años de avances económicos sin precedentes, la situación de los más pobres es, comparativamente, peor que al comienzo del período. Por otra parte, esa insuficiencia relativa va acompañada de una pobreza definida ahora en términos absolutos (insuficiencia en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas).

Estimaciones realizadas alrededor de 1970 indicaban que había en la región cerca de 110 millones de pobres y que de éstos, 54 millones eran indigentes. La primera cifra representaba un 40 por ciento de la población total de diez países latinoamericanos (los que a su vez incluían al 84 por ciento de la población total de América Latina); tal proporción era un promedio de diferencias notables por áreas de residencia, ya que 62 por ciento de la población rural de esos diez países se encontraba en situación de pobreza absoluta. Por supuesto que el promedio encubre proporciones diferentes para cada país.

²³ Iglesias, Enrique V., “América Latina en el umbral de los años ochenta”, en *Revista de la CEPAL*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.79.II.G.5, diciembre de 1979, p. 15.

La situación vigente alrededor de 1970 puede haber variado en el curso de la última década. De hecho, las estimaciones realizadas por la CEPAL en 1975 indicaban que, pese a un retroceso de los grupos más pobres en cuanto a la distribución de los ingresos en términos relativos, había habido un incremento de los ingresos de esos grupos en términos absolutos. El ingreso por hogar del 40 por ciento más pobre era en 1960 de 520 dólares, mientras que en 1975 era de 648 (ambos en dólares de 1970). Será necesario contar con nuevas informaciones para establecer el significado de ese incremento en términos absolutos, cómo influye el mismo sobre la proporción que se encuentra por debajo de la línea de extrema pobreza, y cómo esas proporciones varían por países. Para ello, además de los datos sobre aumento del ingreso, es preciso conocer los aumentos en los costos de satisfacción de las necesidades básicas, así como también cuánto influyen en la proporción de pobreza extrema los movimientos de población desde las áreas rurales a las urbanas.

Otros indicadores seleccionados para esta síntesis parcial del desarrollo social presentan un panorama relativamente diferente al que se desprende de las pautas que ha seguido la distribución del ingreso en América Latina. Esto se ve especialmente en la composición de la fuerza de trabajo por sectores productivos, así como en las tendencias de los logros educacionales.

A partir de datos elaborados por el PREALC²⁴ sobre cambios en la distribución de la fuerza de trabajo por ramas de actividad económica, puede observarse un sostenido descenso de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura, junto con un aumento del sector terciario para todos los países de la región incluidos en el análisis. La salida de fuerza de trabajo de un sector que se ha caracterizado por los más altos porcentajes de población en extrema pobreza parece apuntar en dirección a mejores posibilidades de vida. En los casos en que el sector terciario se ligue a la dinámica del proceso productivo, el incremento de fuerza de trabajo dentro del sector significará un real mejoramiento de la situación social de esa población; cuando se vea aumentado más que nada por desempleados del aparato productivo que generan sus propios empleos ofreciendo servicios personales y no productivos en general, habrá un cambio social por la mayor urbanización que significa el paso de las

²⁴ Organización Internacional del Trabajo, Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC), *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*, Santiago de Chile, 1982, pp. 36-80.

ramas primarias a los servicios, pero los niveles de pobreza seguirán siendo relativamente parecidos.

La fuerza de trabajo ocupada en la industria también crece relativamente en casi todos los países de manera concomitante con el proceso de urbanización y la disminución de la fuerza de trabajo agrícola, y con el aumento del sector terciario. La magnitud del crecimiento relativo de la fuerza de trabajo industrial pareció estar asociada con el nivel de industrialización anterior. Es en los países con una menor proporción relativa de población económicamente activa industrial donde más crece proporcionalmente dicha fuerza de trabajo; el caso de la República Dominicana es el más llamativo, con un aumento que va del 8,6 por ciento en 1960 al 20,3 por ciento en 1980; le sigue en este incremento mayor Honduras, con proporciones que van del 8,2 al 14,7 por ciento en las fechas mencionadas. Panamá, que también presenta una baja proporción de población económicamente activa dedicada a la industria, pasó de un 7,6 en 1960 a un 10,8 por ciento en 1980.

Por otro lado, aquellos países que habían alcanzado los porcentajes mayores de población económicamente activa industrial fueron los que menos incrementaron esas proporciones: en Argentina, que es el caso extremo, hubo una disminución del 27,1 al 21 por ciento, en tanto que Chile y Uruguay mostraron incrementos apenas perceptibles.

Excepciones a estos hechos las constituyen: el caso de El Salvador, que partiendo de un bajo nivel de población económicamente activa industrial, en 1960 (12,2 por ciento), de todas maneras lo redujo a 10,8 por ciento en 1980; Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú se encuentran entre los países que, teniendo una proporción relativamente baja de la población económicamente activa en el sector industrial, en 1960 experimentaron un incremento muy leve en esa distribución de su fuerza de trabajo.

De todas maneras, estas tendencias deben hacer olvidar la distribución general de la población económicamente activa por sectores productivos en los diferentes países. Pese a las grandes transformaciones observadas, en 1980 los siguientes países tenían más de 50 por ciento de ella dedicada a labores agrícolas: Bolivia (56,1 por ciento); Ecuador (51,6 por ciento); El Salvador (52,4 por ciento); Guatemala (55,4 por ciento), y Honduras (56,9 por ciento).

En cuanto a la situación actual y los avances en materia de educación, datos de la Organización de Estados Americanos (OEA)²⁵ y elaboraciones de la CEPAL²⁶ a base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) son ilustrativos. Los primeros muestran que todos los países han sufrido importantes descensos en la proporción de sus analfabetos; de los 25 países considerados, 15 de ellos tenían una proporción mayor al 30 por ciento de analfabetos, aproximadamente, en 1950; sin embargo, en 1980, sólo 8 del total de 25 países seguía estando en esa situación. Con todo, no debe menospreciarse la magnitud de este problema educativo en la región, puesto que todavía hay un número alto de países con porcentajes de analfabetos no esperables para fines del siglo XX.

La tendencia futura, posterior a 1980, puede mejorar si se tiene en cuenta lo que muestran los datos de la UNESCO elaborados por la CEPAL para 1980, con relación a la matrícula escolar entre los niños de 6 a 11 años. Guatemala y Haití, que tenían en 1960 un 32 y un 33,6 por ciento de sus niños matriculados en la escuela, respectivamente, en 1980 mostraron proporciones que llegaban al 53,3 por ciento y al 41,4 por ciento respectivamente. Al tomar al conjunto de los niños entre 6 y 11 años para toda la región, la matrícula escolar creció de un 57,3 por ciento en 1960 a un 82,3 por ciento en 1980.

Esos cambios educacionales se van a hacer sentir no sólo en la educación primaria, sino que van a ser notorios también en los niveles superiores de la enseñanza formal. Los datos citados muestran que la escolaridad entre los 12 y 17 años, pasó de un 35,4 por ciento en el año 1960 a un 63,3 por ciento en 1980, para el conjunto de los países de la región; en el nivel más alto ese cambio es mayor aún, ya que se cuadruplicó la proporción de matriculados de 18 a 23 años en el conjunto de la región, al pasar de 6,3 por ciento a 26,1 por ciento entre 1960 y 1980. Si bien es cierto que en el grupo de 12 a 17 años puede haber jóvenes repitentes del nivel primario, distorsionando en parte lo que se supone una matrícula secundaria, no hay duda de que los avances son significativos. El mismo comentario puede hacerse respecto del incremento de la matrícula universitaria.

²⁵ OEA, Instituto Interamericano de Estadísticas, *América en Cifras. 1977*, T. III, Washington D.C., 1979, pp. 101-103.

²⁶ Iglesias, Enrique V., "Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta", en *Revista de la CEPAL*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.81.II.G.4, Santiago de Chile, diciembre de 1981, p. 13.

Otros indicadores utilizados para medir la mayor o menor irradiación social de los frutos del desarrollo muestran que América Latina ha visto incrementarse la proporción de población que se va incorporando en cada uno de sus países, más lenta o más rápidamente, al disfrute de su crecimiento. Esto se confirma al revisar los datos sobre consumo de energía eléctrica, y puede asumirse como plausible a partir de los incrementos en el consumo de calorías y proteínas, así como en el descenso del número de habitantes por médico.

La información ya anotada sobre diversas dimensiones del desarrollo social presenta, en general, un avance importante en los últimos 20 ó 30 años en todas y cada una de esas dimensiones, haciendo incuestionable la ocurrencia de cambios sociales importantes en la región latinoamericana. Por otro lado, esa misma información muestra que aún queda bastante camino por recorrer, particularmente en algunos países relativamente más atrasados, para volcar efectivamente al conjunto de la población latinoamericana todos los beneficios sociales que se han hecho posible a partir de los avances económicos logrados.

6. *El desarrollo y las variables demográficas*

En la síntesis precedente de los aspectos más salientes del cambio demográfico y el desarrollo económico y social, se muestra la gran diversidad de situaciones y tendencias que se dan en los países de la región en algunas de las dimensiones más importantes de esos complejos procesos. Tal descripción es sólo un primer paso necesario para identificar las principales relaciones entre el desarrollo y las variables demográficas.

Si se consideran sólo las variables al nivel más agregado, es decir, la fecundidad, la mortalidad y la urbanización de las poblaciones nacionales y un indicador sintético del grado de desarrollo económico, se observa que, en general, existe una relación bastante definida entre todas ellas. La experiencia histórica en que se basa la llamada teoría de la transición demográfica indica que, a medida que los países se han ido desarrollando y urbanizando, disminuyeron la mortalidad y la fecundidad, aunque las pautas de esos cambios y los factores determinantes de los mismos varían ampliamente según las regiones y los países.

En algunos países de América Latina, ya desde comienzos del siglo se puede verificar el avance en ese proceso. En otros, los descensos, primero de la mortalidad y más tarde la fecundidad, se inician pos-

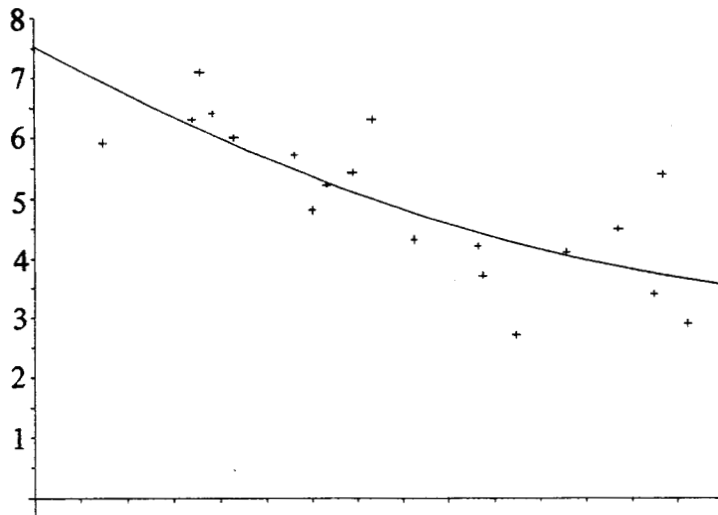
teriormente. Como consecuencia de esas tendencias, los países de la región se encuentran actualmente en diferentes etapas del proceso de transición demográfica. Algunos, como Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá y Uruguay, que son los más evolucionados en la transición, tienen actualmente TGF inferiores a 3,5 y EVN de 70 y más años. En el otro extremo, Bolivia y Haití tienen TGF de alrededor de 6 y EVN inferiores a 54 años.

Si se compara el grado de desarrollo (medido por un índice sintético como el producto interno bruto per cápita) con las TGF y las EVN observadas en la región en 1980, se encuentra que, en general, hay una asociación negativa de los niveles de fecundidad y mortalidad con el grado de desarrollo. También puede verse que el grado de urbanización (porcentaje de población urbana según las definiciones nacionales) y el desarrollo están positivamente asociados. Sin embargo, una simple mirada al gráfico 1, muestra que el grado de desarrollo sólo explica parcialmente las variaciones de la fecundidad, la mortalidad y la urbanización entre los países. Además, y eso es lo más importante, el alto grado de agregación en que se plantean las comparaciones no permite inferir relaciones de causalidad entre variables específicas, que sean útiles para la formulación de políticas.

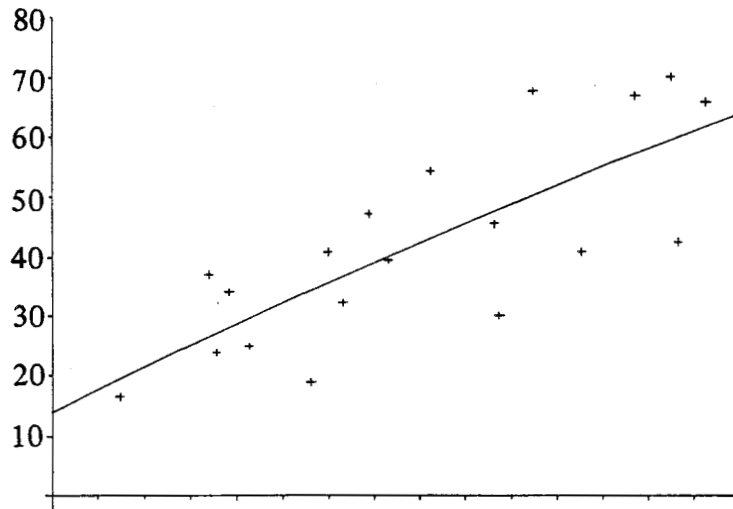
Ya se ha mencionado la gran diversidad de situaciones y tendencias de las variables económicas, sociales y demográficas que se observa en los países de la región. Es un hecho comprobado que los indicadores de esas variables para cada país son el resultado de comportamientos muy heterogéneos en diferentes sectores de la economía, en diferentes regiones y en los grupos o estratos sociales que componen la población nacional.

Son precisamente las diferentes configuraciones nacionales de esa heterogeneidad estructural las que permiten avanzar algunas hipótesis explicativas de las variaciones en los índices de fecundidad y mortalidad y el grado de urbanización. Sin embargo, no se dispone de información como para estimar los cambios al nivel nacional como un promedio ponderado de los cambios en diferentes estratos social o espacialmente definidos de la población. Solamente mediante la verificación de la existencia de diferencias en el comportamiento según algunas características socioeconómicas de las personas o los hogares, sobre los cambios en la estructura social y sobre los cambios en algunos indicadores del desarrollo económico y social, que se considera están asociados con

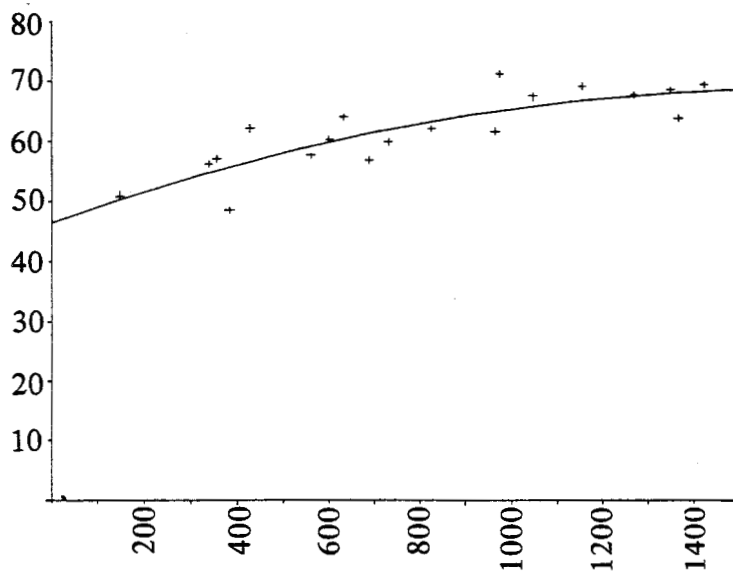
TGF Y PIB PER CAPITA (1980)



GRADO DE URBANIZACION Y PIB PER CAPITA (1980)



EVN Y PIB PER CAPITA (1980)



los niveles de fecundidad y mortalidad y el grado de urbanización, será posible formular algunas hipótesis sobre los factores que han determinado el cambio demográfico reciente y algunas de las consecuencias de ese cambio sobre el desarrollo económico y social. Teniendo en cuenta esa perspectiva, en los capítulos siguientes se presentan algunos elementos para el análisis de los factores que determinan el cambio demográfico y las repercusiones de ese cambio en el desarrollo de los países de la región.

II. ANALISIS DEL CAMBIO DEMOGRAFICO Y SU USO PARA FORMULAR POLITICAS

1. *La determinación económica, social y cultural*

Los resultados de investigaciones realizadas en los últimos años en relación con algunos factores asociados al cambio demográfico, muestran dos hechos importantes: *a)* la confirmación de la existencia de diferencias en la fecundidad y en la mortalidad según el área de residencia urbana o rural, según el grupo social de pertenencia y según el nivel educacional de las parejas; *b)* la dificultad de utilizar esos resultados para la formulación de políticas públicas por no estar suficientemente explicadas las causas de los fenómenos demográficos, lo que hace difícil orientar adecuadamente las acciones públicas. Estos dos hechos plantean la necesidad de una nueva perspectiva de trabajo en el campo de la investigación sociodemográfica, la que, sin abandonar el tipo de estudios descriptivos que se viene haciendo, se preocupe fundamentalmente de obtener y presentar resultados que puedan utilizarse en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la población. Esto requiere de un enfoque que trate los cambios demográficos en relación tanto con los aspectos económicos, como con los sociales y culturales del desarrollo de los países.

La mayoría de los estudios sobre fecundidad y mortalidad toma a estos fenómenos como acontecimientos que ocurren en ciertas zonas geográficas, o en ciertos grupos sociales, señalándose las diferencias dentro de aquéllas o entre los grupos como consecuencias más o menos directas, y a veces mecánicas, de situaciones económicas y sociales. Este concepto, que es fundamentalmente cierto para la mortalidad, debe re-

visarse para la fecundidad. En este último caso, existe un elemento psicosocial, condicionado por las características culturales de los diversos países, que influye particularmente en la decisión de las parejas respecto de las consecuencias que van a derivarse de sus relaciones sexuales: nacimiento o anticoncepción.

Si sociedades nacionales con diferentes niveles y estilos de desarrollo presentan promedios de fecundidad muy diferentes, y si eso pasa también con diversos grupos sociales, la motivación de las parejas debería relacionarse con algunas características básicas de esas sociedades y de esos grupos sociales. Ya hace años, cuando se comenzaba a enunciar las ideas sobre la transición demográfica, Notestein escribía: “Las sociedades campesinas de Europa, y de casi todo el mundo, están organizadas de manera de ejercer sobre sus componentes fuertes presiones para reproducirse”. . . “El nuevo ideal de la familia pequeña asomó típicamente en la sociedad industrial urbana. . .”²⁷ Después de esto, varias corrientes teóricas han tratado de dar respuesta a las diferencias de motivaciones de los grupos sociales en cuanto al tamaño de la familia.

La corriente que se vincula con la teoría de la modernización es la que hace más explícito el estudio de la motivación, en la medida en que centra su explicación en categorías propias del nivel cultural de análisis. Conceptos como nivel de aspiraciones, apertura al cambio, movilidad ocupacional, ascenso social, etc., son los que se utilizan para caracterizar la estructura de personalidad moderna que se expresa en las actitudes y comportamientos de este tipo de actor social. Dada la adhesión valorativa a este último, el estudio de la fecundidad en esta corriente teórica se centra en los grupos que tienen un número más reducido de hijos; el comportamiento de los grupos sociales con un número grande de hijos es explicado un poco residualmente, por oposición a los otros.

A diferencia de la anterior, la corriente histórica-estructural toma en cuenta los elementos productivos que están en la base de la configuración de los grupos sociales, pues serían las características de esta ubicación socioeconómica las que llevarían a ciertos grupos sociales a buscar una fecundidad alta. Para esta corriente teórica, los grupos más pobres, marginados o inadecuadamente incorporados a la estructura

²⁷ Notestein, F.W., “Economic Problems of Population Change”, en: *Proceedings of the Eighth Conference of Agricultural Economists*, Londres, Oxford University Press, 1953.

productiva, son los que deben ensayar estrategias de supervivencia para proveerse de lo que no pueden obtener a través del mercado formal de trabajo; entre estas acciones estratégicas estaría la de constituir una familia numerosa, para de esta manera contar con muchos recolectores de bienes o dinero, de manera de completar entre todos un ingreso que permita la subsistencia familiar. Los autores de esta corriente se preocupan fundamentalmente de estudiar las anomalías del sistema capitalista, y por ello la preocupación por este grupo de los más pobres hace que descuiden el análisis del comportamiento reproductivo de los grupos medios y altos.

Un nuevo enfoque teórico, que centra su explicación en el diferente valor económico que tienen los hijos para los diferentes grupos sociales, relaciona la motivación hacia un determinado tamaño de familia con factores puramente económicos, los que serían evaluados muy racionalmente por las parejas antes de decidirse por el nacimiento o por la anticoncepción. La lógica rigurosa de este enfoque teórico no le permite, sin embargo, explicar el comportamiento reproductivo de grupos sociales que continúan con un número grande de hijos pese a que, según las premisas del enfoque, deberían haberse decidido por un tamaño más reducido de familia. En estos casos, algunos autores que trabajan en esta línea de pensamiento recurren a las excepciones culturales, que vienen a explicar todo aquello que no se ajusta a las predicciones económicas: serían grupos que en épocas anteriores tenían una situación productiva que se ajustaba a un tamaño grande de familia, y que, habiéndose modificado aquellas situaciones, no han modificado sus pautas culturales, lo que los hace persistir en comportamientos reproductivos ahora inadecuados.

De la experiencia de investigación recogida pueden derivarse algunas conclusiones básicas. Una primera se refiere a que los comportamientos reproductivos de los grupos sociales están asociados con diferentes motivaciones que inclinan hacia un tamaño grande o reducido de familia, siendo también necesario considerar la posibilidad de que algunos grupos sociales incorporados marginalmente al proceso de desarrollo no cuenten con motivación alguna respecto al número de hijos ideal, lo que se traduce “naturalmente” en un tamaño relativamente más grande de familia.

La segunda conclusión destaca que la influencia de la estructura social sobre las diferentes motivaciones de los grupos sociales no proviene de una sola de sus dimensiones estructurales, sino que deviene de una

configuración global históricamente condicionada que se asienta en aspectos económicos productivos, en otros relacionados con la distribución social de los beneficios del desarrollo, y en ciertos componentes culturales, valóricos-ideológicos, que a través de costumbres y normas de conducta influyen en los comportamientos.

Una tercera conclusión es que esa influencia de la estructura social no se produce directamente sobre cada pareja, sino a través de la conformación de pautas culturales generales que presionan sobre las personas sin que éstas tomen conciencia de ello. Al analizar algunas relaciones entre fecundidad y zonas urbanas o rurales, y entre fecundidad y nivel educacional, se verá cómo aspectos culturales que caracterizan al área de residencia en su globalidad condicionan el comportamiento reproductivo de las parejas, modificando parcialmente lo previsto a partir de sus características particulares. Por su parte, esos aspectos culturales se vinculan con la estructura productiva y distributiva de ese ámbito de residencia.

En cuanto al fenómeno de la mortalidad, hay que destacar que su reducción es una meta indiscutida del desarrollo, a tal punto que la esperanza de vida al nacer es considerada como el mejor índice sintético para evaluar los logros alcanzados en ese proceso. En los enfoques teóricos también hay consenso en que, como variable independiente, lo biológico desempeña un papel muy secundario en la determinación de las variaciones que se observan en la mortalidad de individuos pertenecientes a diferentes grupos sociales, y que tales variaciones resultan de la particular incidencia de causas de muerte específicas en el medio ambiente económico, social y cultural en que se encuentran.

Las condiciones materiales de vida, derivadas de ingresos bajos e inestables reflejados en malas condiciones de nutrición, higiene y vivienda, aparecen como la causa principal de la mortalidad. La elevada mortalidad en las edades tempranas en los grupos de extrema pobreza ha confirmado empíricamente esta interpretación.

Lo anterior hace inteligible la relación entre las características del desarrollo económico y social y el nivel de mortalidad. En general, hay una relación directa entre ese nivel y el grado de desarrollo económico de una sociedad, pero las modalidades que asume ese proceso, en especial en lo que se refiere a la participación de la población en la fuerza de trabajo, significarán la presencia de una proporción mayor o menor de la población en grupos con las peores condiciones materiales de existen-

cia, lo que se traducirá en una mayor o menor mortalidad para el conjunto de la sociedad.

En este sentido, la persistencia de la pobreza en amplios sectores de la población es un factor importante para explicar un descenso de la mortalidad más lento que lo esperado, en muchos países de la región, durante la última década.

2. *Aportes y límites de la descripción del cambio*

Los trabajos de investigación contribuyen efectivamente a entregar insumos para la formulación de políticas cuando, además de describir los fenómenos demográficos de la manera más exhaustiva posible, desagregando los comportamientos por áreas y por grupos sociales, se preocupan de aprehender los factores determinantes que tienen una relación de causalidad con las tendencias demográficas y sus variaciones.

Como parte de los aportes hechos desde una perspectiva descriptiva de los cambios demográficos, se muestran a continuación los últimos hallazgos derivados de una fuente de información que cubre a diversos países de la región. Los datos de los cuadros 1, 2 y 3, elaborados a base de resultados de la Encuesta Mundial de Fecundidad, muestran una vez más que las áreas más urbanizadas presentan una fecundidad menor que las áreas menos urbanizadas y rurales; que los grupos sociales más altos tienen un número de hijos significativamente menor que los grupos más pobres, y que las mujeres con mayores niveles de educación tienen una fecundidad más baja que las que tienen menos o ningún año de educación formal. Por otra parte, los datos de los cuadros 4 y 5 muestran las mismas relaciones generales respecto de esas variables socioeconómicas y la mortalidad en los primeros años de vida; esto es, las zonas urbanas, las mujeres con mayor nivel de educación y los grupos altos, presentan una mortalidad más baja que las zonas rurales, las mujeres con bajos niveles de educación y los grupos más pobres.²⁸

Otros indicadores socioeconómicos tradicionalmente utilizados para describir diferencias en las variables demográficas, se refieren a la

²⁸ En el cuadro 5 los datos se refieren al nivel educacional de la madre; en realidad esa información era utilizada por los autores como indicador de grupo socioeconómico. Trabajos posteriores para otros países toman la ocupación como indicador de grupo socioeconómico, confirmándose los hallazgos anteriores.

Cuadro 1

NUMERO MEDIO DE HIJOS TENIDOS POR MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS, DE 20 A 49 AÑOS, SEGUN AREA DE RESIDENCIA, ESTANDARIZADO POR DURACION DE LA UNION

Area de residencia	Colombia	Costa Rica	México ^{a/}	Panamá	Paraguay	Perú	Venezuela ^{a/}
Area metropolitana	3,5	3,5	4,0 ^{b/}	3,5	2,9	3,8	3,1 ^{c/}
Grandes ciudades	4,0	—	4,2	—	—	4,3	—
Resto urbano	4,7	4,0	4,7	4,0	3,8	4,9	3,9
Area rural	5,2	5,1	4,8	4,7	4,8	5,0	4,8

Fuente: Elaboraciones de CELADE a partir de información de la Encuesta Mundial de Fecundidad.

a/ Corresponde a mujeres de 15 a 49 años.

b/ Corresponde a ciudades de más de 500 000 habitantes.

c/ Corresponde al área metropolitana de Caracas.

Cuadro 2

NUMERO MEDIO DE HIJOS TENIDOS POR MUJERES DE 20 A 49 AÑOS, SEGUN NIVEL EDUCACIONAL, ESTANDARIZADO POR DURACION DE LA UNION

Años de estudio aprobados	Colombia	Costa Rica	México	Panamá	Paraguay	Perú	Venezuela ^{a/}
Ninguno	5,3	5,9	4,8	5,1	5,3	5,1	4,8
1 a 3 años	5,0	5,1	4,7 ^{d/}	4,9	4,8	4,8	4,3 ^{d/}
4 o más de enseñanza primaria	4,3	4,3	4,2 ^{e/}	4,3	3,8	4,3	3,5 ^{e/}
Enseñanza secundaria y superior	3,5	3,0	3,2	3,2	2,7	3,3	2,8

Fuente: Elaboraciones de CELADE a partir de información de la Encuesta Mundial de Fecundidad.

a/ Corresponde a mujeres de 15 a 49 años.

d/ Corresponde a enseñanza primaria incompleta.

e/ Corresponde a enseñanza primaria completa.

Cuadro 3

NUMERO MEDIO DE HIJOS TENIDOS POR MUJERES DE
20 A 49 AÑOS, SEGUN OCUPACION DEL MARIDO,
ESTANDARIZADO POR DURACION DE LA UNION

Ocupación del marido	Colom- bia	Costa Rica	Méxi- co ^{a/}	Pana- má	Para- guay	Perú
Agrícola: Asalariado	5,2	5,2	4,8	4,9	4,7	5,2
Agrícola: Empleador y por cuenta propia	5,2	5,1	4,9	4,7	5,0	5,0
No agrícola: Manual no calificado	4,8	4,7	4,2	4,6	4,2	4,9
No agrícola: Manual calificado	4,3	4,3	4,6	4,1	3,7	4,4
No agrícola: No manual, bajo y medio	4,0	3,6	4,1	3,4	3,0	4,1
No agrícola: No manual, alto	3,5	3,2	3,6	3,1	2,8	3,4

Fuente: Elaboraciones de CELADE a partir de información de la Encuesta Mundial de Fecundidad.

a/ Corresponde a mujeres de 15 a 49 años.

Cuadro 4

PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO Y LOS DOS
AÑOS DE EDAD, SEGUN AREA URBANA Y RURAL, EN PAISES
SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA

	Total	Urbano	Rural
Colombia, 1968-1969	88	75	109
Costa Rica, 1968-1969	81	60	92
Chile, 1965-1966	91	84	112
Ecuador, 1969-1970	127	98	145
El Salvador, 1966-1967	145	139	148
Guatemala, 1968-1969	149	120	161
Honduras, 1969-1970	140	113	150
Paraguay, 1967-1968	75	69	77
Perú, 1967-1968	169	132	213
República Dominicana, 1970-1971	123	115	130

Fuente: Behm y coautores, "Varios países. La mortalidad en los primeros años de vida en países de la América Latina", CELADE, Serie de publicaciones, San José, Costa Rica, diversas fechas.

Cuadro 5

PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO Y LOS DOS AÑOS DE EDAD, SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE, EN PAISES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS, 1966-1970

País	Total	Años de estudio de la madre					Relación (2)/(6)
		Ninguno (1)	1-3 (2)	4-6 (3)	7-9 (4)	10 y más (5)	
Cuba ^{a/}	41	46	45	34	29	—	—
Argentina	58	96	75	59	39	26	3,7
Paraguay	75	104	80	61	45	27	3,9
Costa Rica	81	125	98	70	51	33	3,8
Colombia ^{b/}	88	126	95	63	42	32	3,9
Chile	91	131	108	92	66	46	2,0
Rep. Dominicana	123	172	130	106	81	54	3,2
Ecuador	127	176	134	101	61	46	3,8
Honduras	140	171	129	99	60	35	4,9
El Salvador	145	158	142	111	58	30	5,3
Guatemala	149	169	135	85	58	44	3,8
Nicaragua	149	168	142	115	73	48	3,5
Perú ^{c/}	169	207	136	102	77	70	3,0
Bolivia	202	245	209	176	110 ^{d/}	—	2,2

Fuente: Behm, H. y Primante, D., "Mortalidad en los primeros años de vida en la América Latina", *Notas de Población*, CELADE, Año VI, No. 16, abril de 1978.

^{a/} Cifras provisorias de un estudio preliminar hecho con la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos de la Población, 1974. Los tramos de educación son 0, 1 a 5, 6, y 7 años y más.

^{b/} Los tramos de educación son: 0, 1 a 3, 4 a 5, 6 a 8, y 9 años y más.

^{d/} Corresponde a 7 años y más.

condición de actividad económica de la mujer y la pertenencia a grupos étnicos con características socio-culturales particulares, como son las comunidades indígenas. De estos dos indicadores, el primero, relacionado con la condición de actividad de la mujer, también ha sido utilizado por el CELADE a partir de información de la Encuesta Mundial de Fecundidad, con los resultados que se observan en el cuadro 6. Pese a las innovaciones introducidas para cuantificar la proporción de tiempo trabajado durante la unión de la pareja con el fin de analizar más acuciosa-

Cuadro 6

**NUESTRO MEDIO DE HIJOS DE MUJERES ALGUNA VEZ
UNIDAS, DE 20 A 49 AÑOS, SEGUN SU ACTIVIDAD ECONOMICA
Y NIVEL EDUCACIONAL ESTANDARIZADO POR DURACION
DE LA UNION**

Nivel de educación de la mujer	Total	Nunca trabajó	Sólo antes de la unión	Hasta 1/3 del período en unión	Más de 1/3 y hasta 2/3 del período en unión	Más de 2/3 del período en unión
<i>Colombia</i>						
Ninguno	5,22	5,45	4,99	5,17	5,25	5,08
1 a 2 años	5,07	5,32	4,88	5,05	5,13	4,91
3 a 4 años	4,72	4,99	4,72	4,74	4,48	4,34
5 ó más años	4,07	4,05	4,32	4,52	5,19	3,77
Secundaria o superior	3,46	3,75	3,72	3,38	2,78	3,29
<i>Total</i>	<i>4,60</i>	<i>4,88</i>	<i>4,53</i>	<i>4,56</i>	<i>4,57</i>	<i>4,31</i>
<i>Costa Rica</i>						
Ninguno	5,89	5,78	5,72	6,07	4,89 ^{a/}	6,61
1 a 2 años	5,46	5,43	5,32	5,51	5,55	5,76
3 a 4 años	4,75	4,87	4,57	4,56	5,03	5,02
5 ó más años	4,01	4,09	3,89	4,12	4,15	3,91
Secundaria o superior	3,00	3,25	3,29	2,94	2,75	2,83
<i>Total</i>	<i>4,42</i>	<i>4,57</i>	<i>4,53</i>	<i>4,43</i>	<i>4,12</i>	<i>4,09</i>
<i>Panamá</i>						
Ninguno	5,09	4,69	5,06	4,83	7,31 ^{a/}	5,54
1 a 2 años	5,02	5,05	4,94	5,04	5,88 ^{a/}	5,23 ^{a/}
3 a 4 años	4,82	4,62	4,89	5,02	4,37	5,63
5 ó más años	4,19	4,26	4,19	4,32	3,92	4,10
Secundaria o superior	3,22	3,40	3,67	3,25	3,21	2,95
<i>Total</i>	<i>4,12</i>	<i>4,40</i>	<i>4,36</i>	<i>4,07</i>	<i>3,83</i>	<i>3,69</i>
<i>Paraguay</i>						
Ninguno	5,28	5,39	5,81	5,01	5,00	5,38
1 a 2 años	4,90	5,16	4,97	4,69	4,99	4,66
3 a 4 años	4,57	4,93	4,24	4,58	4,52	4,53
5 ó más años	3,54	3,75	3,41	3,30	3,54	3,47
Secundaria o superior	2,65	3,02	2,89	2,44	2,95	2,39
<i>Total</i>	<i>4,13</i>	<i>4,43</i>	<i>4,19</i>	<i>4,00</i>	<i>4,11</i>	<i>3,95</i>
<i>Perú</i>						
Ninguno	5,08	5,35	5,33	4,77	5,21	5,02
1 a 2 años	4,83	5,15	4,64	4,88	4,59	4,81
3 a 4 años	4,78	4,82	4,52	4,67	4,55	5,06
5 ó más años	4,15	4,17	3,87	4,18	4,28	4,35
Secundaria o superior	3,28	3,60	3,18	3,32	3,43	3,10
<i>Total</i>	<i>4,57</i>	<i>4,75</i>	<i>4,46</i>	<i>4,37</i>	<i>4,47</i>	<i>4,67</i>

Fuente: Encuesta Mundial de Fecundidad

^{a/} Menos de 25 mujeres.

mente la posible incompatibilidad entre trabajar y tener hijos, los resultados no son tan claros ni sistemáticos como los observados respecto de los otros indicadores socioeconómicos. Ello puede resultar de la diversidad de motivos por los cuales la mujer sale a trabajar; en los grupos pobres, las mujeres suelen trabajar apremiadas por angustias económicas, mientras que en los grupos medios y altos suelen hacerlo como realización vocacional posibilitada por mejores niveles educacionales.

Los grandes aportes hechos desde una perspectiva descriptiva no deben ocultar, sin embargo, algunas limitaciones importantes en términos de insumos para políticas. Dada una paulatina desvinculación entre los indicadores utilizados como variables y los fenómenos sociales que se intentan aprehender a través de esos indicadores, se producen dos hechos que deben considerarse con cautela. Uno de ellos, que se ilustra a continuación, se relaciona con las diferencias entre los niveles de fecundidad que pueden encontrarse asociados al mismo indicador y al mismo valor de dicho indicador. El otro se refiere a la necesidad de recuperar la significación del fenómeno más allá de lo que describe el indicador, y será el tema del punto 3 siguiente.

La residencia en el área metropolitana del país puede significar una fecundidad media de 2,94 hijos por mujer en Paraguay o una de 3,80 hijos por mujer en Perú (véase nuevamente el cuadro 1), mientras que en el área metropolitana de Argentina, el promedio puede ser de 1,49 hijos por mujer.²⁹

Dentro de un mismo país (Brasil) se ha podido observar que una ciudad de aproximadamente 40 mil habitantes puede presentar una fecundidad media similar a la de una ciudad de varios millones de habitantes (3,3 hijos por mujer en Americana y 3,1 hijos por mujer en Sao Paulo), y en cambio muy diferente de la de otra ciudad de aproximadamente el mismo tamaño (4,8 hijos por mujer en Pouso Alegre). La diferencia de fecundidad entre las dos ciudades pequeñas se basa en el carácter industrial de la primera, el que comparte con Sao Paulo pese a la gran diferencia de tamaño.³⁰

²⁹ Miró, Carmen y Mertens, Walter: "Influences affecting fertility in urban and rural Latin America", en: *The Milbank Memorial Fund Quarterly*; vol. XLVI, No. 3, año 1968, pp. 89-117.

³⁰ Rosen, B.C. y Simmons, A.B. "Industrialization, family and fertility: A structural-psychological analysis of the Brazilian case", en *Demography*, vol. 8, No. 1, año 1971, pp. 49-69.

Si se observa lo que ocurre con la educación, puede encontrarse que una mujer con más de cuatro años de estudios primarios alcanza en promedio 3,54 hijos en Paraguay, ó 4,19 hijos en Panamá. Aun si se controla el hecho de tratarse de la ciudad capital de un país y el nivel educacional de la mujer, las diferencias pueden ser muy grandes. Una mujer sin ningún año de estudio aprobado y que vive en la ciudad capital de Argentina puede tener en promedio 3,14 hijos, mientras que una que vive en Río de Janeiro, puede tener 4,68 hijos, y la de Bogotá 5,01 hijos. En el otro extremo del nivel educacional, las mujeres con algún año de universidad tendrían en Buenos Aires un promedio de 1,91 hijos mientras que la cifra sería en Río de Janeiro de 2,17 y en Bogotá de 3,18.³¹

3. *La explicación de las diferencias en el comportamiento demográfico, más allá de los indicadores*

Con el fin de pasar más allá de las descripciones hechas a partir de indicadores, cabe recurrir a las posibilidades explicativas de las características económicas, sociales y culturales de las áreas espaciales y de los grupos sociales que presentan las diferencias más importantes en el comportamiento demográfico.

En cuanto a las diferencias por áreas urbanas y rurales, se hace necesario pasar a segundo lugar el elemento cuantitativo que se utiliza como indicador para separar áreas de residencia, tomando como elementos esenciales para comprender el fenómeno causal, las características económicas, sociales y culturales de dichas áreas; esto no sólo para analizar las diferencias demográficas entre los cortes más gruesos entre lo urbano y lo rural, sino también para encontrar diferencias por grupos sociales dentro de cada una de esas áreas y para diferenciar comportamientos dentro de una misma categoría.

A base de conocimientos acumulados suficientemente consensuales, algunos datos empíricos y en ocasiones hipótesis derivadas lógicamente, se presenta aquí una línea de explicación que resultaría fructífera para la formulación de políticas que consideren las diferencias entre áreas socioeconómicas y grupos sociales. No cabe duda de que la menor fecundidad y menor mortalidad en áreas urbanas, se sustenta en el mayor desarrollo relativo de las fuerzas productivas y la mayor diver-

³¹ Miró, Carmen y Mertens, Walter: "Influences affecting fertility...", *op. cit.*

sificación de dichas actividades; que posibilita la demanda de una variedad mayor de empleos, muchos de ellos con requerimientos de más calificación de la fuerza de trabajo. Todo esto configura una estructura social en la cual los grupos medios y altos constituyen una proporción relativamente importante, y los grupos obreros, en buena medida, pueden incorporarse adecuadamente al sistema productivo. Por otro lado, la acción del Estado suele estar mucho más presente en las áreas urbanas, donde la prestación de diversos servicios sociales es más efectiva, ayudada quizás por la mayor concentración de la población; los servicios de salud, de educación, de vivienda, de recreación y de cultura, acompañan a políticas salariales más adecuadas y sistemas de seguridad social mucho más extendidos.

En el aspecto cultural, los valores, creencias e ideologías, sostenidos y puestos en vigencia por los grupos medios y altos, apuntan a un énfasis en el ascenso social, y en un tipo de consumo que tiene la función paralela de ser símbolo de prestigio social y una fuerte estimulación al cambio. La movilidad social ascendente en general es permitida y estimulada por la estructura productiva y social, y valorada positivamente como ideología democrática.

Esta caracterización típica ideal de un área urbana sirve no sólo para diferenciarla de las áreas rurales, sino principalmente para explicar las diferencias entre áreas urbanas. Los estudios sobre fecundidad muestran importantes diferencias entre las tasas reproductivas de un área metropolitana respecto de otra, de una ciudad intermedia respecto de otra ciudad de igual tamaño. Lo mismo puede encontrarse al comparar la tasa de fecundidad de una misma ciudad en dos momentos en el tiempo, pese a no haber sufrido modificación apreciable en su tamaño.

Esas diferencias, a veces importantes, entre tasas de fecundidad de diferentes áreas urbanas, están indicando que hay diferencias en algunos de los elementos de la dimensión productiva, de la social o de la cultural. Las áreas urbanas con menos dinamismo económico; con mayor insuficiencia de su mercado de trabajo, que desplaza a mayores proporciones relativas de su fuerza de trabajo al llamado mercado informal y las margina de los frutos del desarrollo; con mayor preponderancia de pautas culturales que no promueven más altos niveles de aspiraciones ni una movilidad ascendente —la que por otra parte no podría hacerse efectiva por la insuficiencia dinámica de la producción—, serán las áreas urbanas que presentarán tasas de fecundidad más altas respecto de otras también urbanas pero que han logrado un mayor éxito en su dinámica económica, social y cultural.

Esta diversificación de pautas de fecundidad entre áreas todas urbanas, refleja la heterogeneidad de su estructura social. El mayor o menor dinamismo en lo económico, social y cultural, llevará a una diferente distribución de la población en grupos altos, medios, trabajadores del mercado formal y grupos marginados del sistema productivo formal. Dadas las fuertes diferencias de tasas de fecundidad entre estos grupos, donde los marginados pueden presentar un número de hijos similar en promedio al de zonas rurales,³² la fecundidad media de un área urbana será mayor o menor que otra, según la proporción de población en uno de los grupos sociales mencionados, y particularmente dependerá de la proporción de población marginal no incorporada adecuadamente al sistema productivo, al consumo de bienes y servicios y a la cultura dominante.

En cuanto a las tasas de fecundidad en áreas rurales, relativamente más altas que las presentadas por las zonas urbanas, la explicación general se basa en el menor desarrollo relativo de sus fuerzas productivas; la mayor parte de su población se halla en actividades de baja productividad, lo que se ve agravado por períodos importantes de inactividad, dadas las particulares condiciones de la producción agraria. En cuanto al desarrollo social, existe información que permite ubicar en estas zonas las mayores proporciones de población en extrema pobreza; y las mayores deficiencias educativas, de salud, vivienda, seguridad social e infraestructura sanitaria. La cultura predominante es del tipo tradicional, con valores e ideologías que no estimulan grandemente el cambio, un bajo nivel de aspiraciones y, en general, poca motivación para una movilidad ascendente, lo que en los países con economía de mercado desestimula cualquier motivación para planificar su reproducción. En términos demográficos también se presenta una ausencia relativa de población adulta joven, pues este grupo de edad es el que emigra en mayor proporción.

Estas características generales de las zonas rurales no suponen una homogeneidad total de las mismas; de hecho, en las zonas rurales coexiste población dispersa ligada directamente a actividades agropecua-

³² Los datos del cuadro 3 muestran diferencias de fecundidad según grupos sociales urbanos, las que difieren entre sí más que las rurales también entre sí. Otro estudio realizado en la subsección del CELADE para Costa Rica mostró que mientras los grupos medios urbanos tenían una fecundidad media de 4,23 hijos por mujer, los grupos marginales urbanos alcanzaban a 7,03 hijos por mujer, cifra muy similar a la de los grupos rurales.

rias con otras formas de asentamientos humanos, los que sin llegar a definirse como urbanos, reúnen a población que realiza actividades artesanales, comerciales y administrativas, al servicio de la actividad agropecuaria de la zona. Aun dentro de las actividades propiamente agropecuarias, deberá distinguirse entre las empresas grandes que hacen uso intensivo de capital, y aquellas empresas también grandes con menor desarrollo de las fuerzas productivas; junto a ellas deberán tomarse las empresas o explotaciones familiares, dentro de las que cabe también una distinción en cuanto a las tecnologías utilizadas y la mayor o menor productividad de las mismas. Finalmente, deberán considerarse los minifundios, que por su escasa extensión no alcanzan siquiera a dar trabajo a la fuerza laboral familiar. En muchos países las empresas cooperativas o derivadas de reformas agrarias pueden constituir un nuevo tipo de organización económica agrícola.

La heterogeneidad estructural productiva señalada va a manifestarse en una determinada heterogeneidad social. Concordante con lo anterior, podrían distinguirse provisoriamente: empleados no agrícolas residentes en zonas rurales; artesanos no agrícolas residentes en zonas rurales; campesinos pequeños propietarios; minifundistas; trabajadores de empresas capitalistas agrarias; trabajadores de empresas agrarias tradicionales; trabajadores agrarios temporarios; campesinos socios de cooperativas agrícolas de producción, etc.

Lo que más llama la atención en esa heterogeneidad social agraria, y lo que más va a influir también en sus altas tasas de fecundidad, es que no se traduce en un comportamiento reproductivo heterogéneo por grupo social, como ocurre en las áreas urbanas. Si se observan los datos del cuadro 3 se verá que los dos grupos agrícolas señalados allí (asalariados, por un lado, y empleadores y trabajadores por cuenta propia, por otro) tienen fecundidad alta y muy similar.³³

Esta particularidad de la realidad agraria, donde los grupos medios también presentan una fecundidad alta, requiere de una consideración

³³ El estudio para Costa Rica mencionado en nota anterior confirma esa homogeneidad, aun cuando se desagregan más grupos rurales. Esos datos muestran que los campesinos con tierras suficientes para la fuerza de trabajo familiar, tienen un promedio de 7,4 hijos por mujer; los minifundistas con tierra insuficiente para esa fuerza de trabajo también muestran una tasa alta de 7,9 hijos por mujer; los asalariados rurales de empresas más avanzadas, tienen una tasa media de 7,3 hijos, y los asalariados rurales de empresas tradicionales, una de 7,5 hijos.

especial, relacionada con la organización de la producción agraria y con ciertas particularidades culturales de la misma, estrechamente relacionadas entre sí. Las características históricas de la producción agraria, que hace uso intensivo de mano de obra y se basa fundamentalmente en empresas familiares, han llevado a los campesinos a proveerse de la fuerza de trabajo necesaria a través de familias numerosas; esto se ve reforzado muchas veces por una pauta de mortalidad relativamente alta que obliga a planificar un número mayor de hijos. Esta explicación de nivel económico, válida para los campesinos con tierra suficiente, ya no sirve para comprender el comportamiento reproductivo de los minifundistas y mucho menos el de los trabajadores sin tierra. Es ahí donde la configuración cultural del área aporta su especificidad.

Las condiciones productivas características de los campesinos clásicos reflejan la situación generalizada de las sociedades campesinas antiguas, lo que ligado a la alta mortalidad y a la disponibilidad de tierras, llevó a la creación de valores culturales que veían como positivo un tamaño grande de familia. Sin embargo, esas condiciones fueron cambiando sin que ese valor positivo de los hijos se modificara. Los minifundistas y los trabajadores sin tierra siguen moviéndose con pautas culturales que han perdido, para ellos, su correspondencia con la base material de la sociedad, llevándolos a un número de hijos que no encuentran ubicación laboral en las zonas rurales y que en una buena proporción van a alimentar los grupos marginales urbanos. El caso de muchas comunidades étnicas de América Latina presenta quizás la situación más clara de desfase entre los cambios materiales de la sociedad y la permanencia de sus pautas culturales.

Los raciocinios anteriores, tendientes a mostrar la forma de superar indicadores cuantitativos de diferencias urbano-rurales en la búsqueda de verdaderos factores causales, se pueden aplicar también al análisis del influjo del nivel educacional en la fecundidad. Este es el caso posiblemente más nítido de paulatina autonomización del indicador respecto de los procesos que pretendía aprehender.

Muchos estudios han considerado la educación como un indicador aceptable del nivel socioeconómico de las personas, y de ahí, como indicador de la clase o grupo social al que pertenece el sujeto. Otros investigadores han tomado a la educación como indicador del nivel de modernización de los actores sociales; aplicaciones derivadas de este enfoque ponen el acento en las posibilidades de mayor diálogo entre los esposos, lo que favorece una fecundidad más planificada; lo mismo

puede decirse del conocimiento de la disponibilidad de anticonceptivos, así como de la capacidad —que es mayor entre los grupos modernos— de distinguir los más eficientes para el control.

Dada la diversidad de factores que se pueden encontrar tras este indicador educacional, en todo análisis deberá tenerse muy claro de cuál de esos factores se trata, y si hay nuevos indicadores quizás más adecuados, como pueden serlo la ocupación y las condiciones de vivienda, si lo que se quiere es caracterizar grupos sociales.

Tan importante como lo anterior será esclarecer si en realidad la educación es un indicador de aspectos materiales y culturales de los grupos sociales, o si se trata de una consecuencia de las características de esos grupos. ¿Es la educación lo que trae bienestar socioeconómico y pautas modernas de conducta, o son los grupos medios y altos, con capacidad económica y modernos culturalmente, los que más utilizan la educación como forma de mantener esa situación social? Sin desconocer las posibilidades de lo primero, sin duda lo segundo es más universalmente cierto.

Si esto es así, la alta correlación estadística entre educación y fecundidad debe reinterpretarse, ya que la causa real de un determinado comportamiento reproductivo sería la capacidad socioeconómica de la familia y sus pautas culturales, y no la educación; esta última en realidad no sería más que otra manifestación de las características de esos grupos sociales, tanto como lo sería el tamaño de sus familias. La relación entre educación y fecundidad sería, en términos metodológicos causales, en buena medida espuria, puesto que su asociación provendría en gran parte de ser ambas manifestación de otra característica socioeconómica con verdadero papel causal.

Esto tiene consecuencias importantes para la formulación de políticas, pues la base de las medidas para el descenso de la fecundidad no sería entonces el incremento de la educación, sino que las modificaciones estructurales que lleven a superar la pobreza y la marginalidad de grupos sociales numerosos, motivándolos para el cambio. Esto significará un incremento de los servicios de educación, pero no como una meta en sí, sino como consecuencia y al servicio de los otros cambios estructurales.

4. *Algunas conclusiones*

De los análisis anteriores pueden extraerse algunas conclusiones generales que se ponen al servicio de los países como marco dentro del cual podrían diseñarse políticas nacionales de población adecuadas a las características particulares de cada país. La primera de ellas destaca las consecuencias objetivas que tendrá sobre el descenso de la mortalidad y de la fecundidad, la superación de la pobreza extrema. En la medida que este objetivo resulta hoy económicamente viable, como lo viene sosteniendo la CEPAL en diversos documentos, y al tratarse de un objetivo justo, impostergable en sí mismo, los gobiernos de la región deben esperar un reforzamiento de las tendencias descendentes en la mortalidad y la fecundidad.

Lo mismo puede concluirse respecto del cumplimiento de los objetivos generales, económicos y sociales, de los planes de desarrollo y de las políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos. Sin embargo, estos efectos no ocurren mecánicamente, por lo cual dejan cierto margen para las opciones de gobierno, tanto en cuanto a la velocidad del descenso como, en algunos casos, a la inversión de esa tendencia. En la medida que resulta imposible, además de no pertinente, la tarea de formular un tipo de política de población válida para el conjunto de países de la región, sólo se mencionan en este punto aquellos elementos de las diversas dimensiones de la sociedad más susceptibles de ser objeto de políticas tendientes a influir sobre la dinámica demográfica.

El estilo de desarrollo que se adopte como estrategia de crecimiento económico será una de las dimensiones básicas en cuanto a su influencia sobre la velocidad de los cambios demográficos. El tipo de tecnología utilizada y el grado con que se incorpore la misma; la distribución de la fuerza de trabajo en las diferentes ramas productivas; las características del mercado de trabajo; la proporción de población en diferentes segmentos y la mayor o menor calificación de la mano de obra; el nivel de remuneraciones al trabajo productivo; en fin, la capacidad de la economía para incorporar efectivamente al conjunto de la población a las tareas de producción, serán todas ellas decisiones de políticas económicas que crearán las bases materiales que influirán sobre la dinámica demográfica.

El caso de la organización productiva agraria presenta posibilidades particulares en la opción de los gobiernos de la región, lo que cobra mayor importancia por tratarse de las zonas de mayor crecimiento vege-

tativo de la población. Teniendo en cuenta que la erradicación de la pobreza extrema llevará a una menor tasa de mortalidad, el crecimiento vegetativo de esa zona será aún mayor; sin embargo, la incorporación de la población rural al mercado de la producción y especialmente al del consumo (originado generalmente en medios urbanos) creará condiciones materiales para cambios culturales que conducirían a una baja de la fecundidad. En esta misma línea, la opción en cuanto a la organización productiva agraria tendrá un efecto importante sobre el tamaño de la familia rural: cuando se ponga énfasis en la economía campesina, seguramente se mantendrá una tasa relativamente alta de fecundidad, dada la asociación entre fuerza de trabajo disponible y número de hijos del pequeño propietario; en cambio la economía agraria empresarial basada en un mercado de trabajo no familiar, tenderá hacia una baja en la fecundidad al hacer menos relevante el número de hijos para obtener fuerza de trabajo.

El desarrollo social, por su parte, llevará también a un descenso en la mortalidad y en la fecundidad, según se desprende de su asociación negativa con esas variables demográficas. Su efecto sobre el crecimiento de la población dependerá de cuánto afecta a la fecundidad y cuánto a la mortalidad. Las posibilidades de que se incremente el crecimiento de la población estarán dadas por una influencia más fuerte en el descenso de la mortalidad respecto de la fecundidad, así como por algunas medidas específicas que ofrecen beneficios socioeconómicos como incentivo para retardar el descenso del número de hijos o aun para aumentarlo.

Sin embargo, debe esperarse que en el largo plazo el desarrollo social tienda a un menor crecimiento de la población; en este sentido los gobiernos tendrán mayores posibilidades para graduar el descenso del ritmo de ese crecimiento. Esas posibilidades se pueden concretar a través de la profundidad y cobertura que se otorgue a las políticas de salud; del contenido de los planes de salud materno-infantil; de la inclusión o no de políticas de planificación familiar; de la mayor o menor participación de las mujeres en la actividad económica y en los beneficios del desarrollo social en general, así como de la mayor o menor accesibilidad real de todos los grupos sociales a los diferentes bienes y servicios sociales.

En cuanto a los factores culturales, ofrecen el mayor rango de opciones para una influencia sobre las tendencias de la fecundidad, aun en el corto plazo. Los efectos del desarrollo económico y social, si bien contribuyen al descenso de la mortalidad, no desempeñan un papel ne-

cesario en relación con el tamaño de la familia. Sin embargo, en el largo plazo ese desarrollo llevará seguramente a una fecundidad más baja, quedando en manos de los gobiernos de la región una serie de instrumentos que pueden influir para que, independientemente del mejoramiento económico y social, se cree en las parejas una motivación hacia un número mayor o menor de hijos.

Algunos de los varios instrumentos que pueden utilizarse para influir en una u otra dirección en las tendencias de la fecundidad, son: el contenido de los mensajes y los prototipos culturales e ideológicos que se transmitan a través de los medios de comunicación de masas; el tipo de valores que se transmitan en la escuela, paralelamente al proceso de aprendizaje; la mayor o menor preocupación por penetrar con las pautas culturales urbanas en las zonas rurales en general, y en las comunidades étnicas en particular; la mayor o menor difusión de los efectos de demostración provenientes de sociedades relativamente más desarrolladas, con tamaños de familia más reducidos, y su secuela sobre los símbolos de prestigio y las pautas de consumo.

Las diversas medidas económicas, sociales y culturales que se han mencionado, constituyen sugerencias para el diseño de políticas por parte de los gobiernos de la región, tendientes a influir en una u otra dirección en la dinámica demográfica, teniendo en cuenta las particularidades de cada país. Estas pautas deben continuar consolidándose a través de investigaciones causales que esclarezcan mucho más las relaciones entre el desarrollo y los cambios en las variables demográficas. Particularmente importantes dentro de estas investigaciones, son los estudios de evaluación de los efectos reales que han tenido las políticas públicas que se proponían influir, directa o indirectamente, aquella dinámica demográfica.

III. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO DEMOGRAFICO

En esta sección se presentan algunos elementos para analizar las consecuencias del cambio demográfico sobre el desarrollo económico de los países de la región. En primer lugar, parece conveniente plantear, aunque sea en términos muy generales y sintéticos, algunas consideraciones sobre la forma en que la población influye en el desarrollo. Esa relación surge básicamente del hecho de que los individuos son tanto productores como consumidores, y de que su participación como tales varía generalmente con la edad y el sexo. El tamaño, el ritmo de crecimiento y la estructura por sexo y edad de la población determinan la

población en edad de trabajar y el número de consumidores. Sin embargo, tanto la participación en la actividad económica como los niveles y pautas de consumo efectivo de la población, dependen de un conjunto de factores económicos, sociales y culturales. Por consiguiente es necesario evaluar el efecto de esos factores para poder aislar el que deriva de los factores demográficos. Conceptualmente, el problema se complica porque los mismos cambios inducidos en la participación y el consumo influyen a su vez en las variables demográficas. Por ejemplo, el mejoramiento de las condiciones materiales de vida como resultado de una mayor participación de la población en actividades económicas con más productividad producirá cambios en la fecundidad y la mortalidad, determinantes del crecimiento y la estructura etaria de la población. Estos efectos de retroalimentación no deben olvidarse, sobre todo cuando se considera el largo plazo.

Las tendencias demográficas, a través de su influencia en la producción y el consumo, repercuten también sobre muchos otros aspectos del desarrollo, como la formación del ahorro, la inversión, la distribución del ingreso y la satisfacción de necesidades básicas.

Hay que destacar, sin embargo, que los estudios empíricos sobre las repercusiones económicas y sociales de los cambios demográficos en América Latina son muy escasos y que aun en el ámbito mundial, existe mucha más controversia sobre la magnitud y el sentido de esas consecuencias, que respecto a los factores que influyen sobre los cambios en las variables demográficas. Esta situación es particularmente grave, si se tiene en cuenta que son precisamente las consecuencias esperadas de una determinada evolución demográfica, las que deberían fundamentar la adopción de políticas tendientes a modificar esa evolución.

En las páginas siguientes se hacen algunas consideraciones sobre el crecimiento y utilización de la fuerza de trabajo y las implicaciones de la concentración urbana. Estos son, entre los problemas asociados con las tendencias demográficas, los que más frecuentemente se mencionan en los diagnósticos de los planes de desarrollo de los países de la región.

1. *Población, fuerza de trabajo y empleo*

Se estima que la fuerza de trabajo de América Latina ha ido aumentando, cada vez con más rapidez, desde 55 millones en 1950 a

más de 113 millones en 1980.³⁴ La tasa de crecimiento de la población económicamente activa (PEA) ha estado aumentando desde 1950, siguiendo una tendencia similar a la de la población de edades activas. Entre 1950 y 1970 la población económicamente activa regional creció más lentamente que la población total y que la población de edades activas, pero durante la última década aumentó a un ritmo más rápido que la población total, aunque algo más lentamente que la población de 15 a 64 años. Esas tendencias se observan también en un creciente número de países.

En todos los países, menos Argentina y Uruguay, se observa una tendencia ascendente de las tasas de crecimiento de la población económicamente activa total, así como de la masculina y la femenina. Esta última ha crecido sistemáticamente más rápido que la masculina, debido a tendencias opuestas en las tasas globales de participación de hombres y mujeres, que disminuyen y aumentan, respectivamente, tanto en los países como en el conjunto de la región.

El efecto del crecimiento de la población y el de los cambios en las tasas de participación en la actividad económica durante el período 1950-1980 puede ser evaluado estimando cuál hubiera sido el crecimiento de la población económicamente activa si las tasas de participación por sexo y grupo de edad se hubieran mantenido constantes en los niveles observados en 1950 en cada país. Cálculos realizados a base de la información mencionada³⁵ muestran que, si no hubieran cambiado las tasas de participación, la población económicamente activa de la región habría aumentado de 55 a 122 millones de personas, es decir, que el crecimiento de la población habría ocasionado un aumento de 67 millones de personas en la fuerza de trabajo; sin embargo, la población económicamente activa se acrecentó solamente en poco más de 58 millones, debido a que cerca de 9 millones de personas que habrían formado parte de la fuerza de trabajo si se hubieran mantenido los patrones de participación de 1950, no formaron parte de ella en 1980.

Esos resultados son la consecuencia de un comportamiento diferente de la fuerza de trabajo masculina y la femenina. Mientras en la pri-

³⁴ Cálculos basados en estimaciones de población de CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XVI, No. 32, Santiago de Chile, julio de 1983; y en tasas de participación indicadas por la OIT, *Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo, 1950-2000*, vol. III, "América Latina", segunda edición, Ginebra, 1977.

³⁵ Véase la nota 34.

mera, el aumento derivado del crecimiento de la población fue compensado en parte (25 por ciento) por la disminución debida al cambio en las tasas de participación, en la población económicamente activa femenina, ambos factores contribuyeron a aumentarla y el efecto del cambio en la participación fue muy importante (casi el 40 por ciento). Conclusiones similares se obtienen para la gran mayoría de los países de la región. La menor participación de los hombres resulta de una tendencia general decreciente de las tasas específicas de actividad de jóvenes y personas de edad avanzada, que ha estado asociada con la creciente escolaridad de los primeros y la mayor cobertura de los mayores por los servicios de seguridad social. En cambio, la tasa global de participación de las mujeres aumentó durante el período considerado debido a que la disminución de las tasas de participación de las jóvenes y ancianas tuvo un efecto mucho menor que el aumento de las tasas correspondientes a las edades de mayor actividad.

Como se ha dicho, la fuerza de trabajo en América Latina estuvo creciendo cada vez más rápido durante los últimos 30 años, en gran parte por el acelerado incremento de la población de edades activas. Al mismo tiempo, con el avance del proceso de urbanización, la población económicamente activa urbana aumentó mucho más rápidamente que la rural; en 1950 representaba el 44 por ciento de la población económicamente activa total, y su crecimiento en las tres décadas siguientes representó más del 80 por ciento del aumento de ella.

La información disponible permite también verificar la persistencia de un grave desajuste entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en todos los países de la región, que se manifiesta en la lenta disminución de la cobertura y la intensidad del subempleo, y su creciente urbanización.³⁶ Sin embargo, las situaciones y tendencias varían según los países. En un grupo que incluye a Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Venezuela se lograron tasas más elevadas de crecimiento del empleo moderno no agrícola, una mayor retención del empleo en el sector moderno de la agricultura y una importante reducción de la tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo. En otro grupo de países, que incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador y Perú, el crecimiento de los estratos modernos no agrícolas es menor, la reducción del subempleo agrícola es más lenta y la subutilización total

³⁶ Véase PREALC, "Dinámica del subempleo...", *op. cit.*

de la fuerza de trabajo no muestra signos de disminuir. Por último, Argentina, Chile y Uruguay constituyen casos excepcionales, por el grado de modernización de la estructura de la fuerza de trabajo, el lento crecimiento de la población total, así como de la población económicamente activa total, y de la no agrícola, y los bajos índices de subutilización de la fuerza de trabajo que han alcanzado.

En cuanto a las diferentes tendencias de la subutilización de la fuerza de trabajo en los dos primeros grupos de países considerados, cabe destacar que los índices menores corresponden al grupo donde la inversión fue más elevada; esto aparece como factor determinante, ya que el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo no difirió mucho entre los países de ambos grupos.³⁷ Esto no quiere decir que el rápido crecimiento de la oferta de trabajo no haya incidido en la persistencia de su subutilización. Su efecto probablemente fue importante en ambos casos.

2. *Algunas implicaciones de la distribución espacial de la población*

Frecuentemente los diagnósticos acerca de las tendencias de la distribución espacial de la población concluyen con la identificación de algunas “áreas críticas” respecto de las cuales se recomienda emprender acciones correctivas. Comúnmente estas “áreas críticas” se vinculan con una cierta percepción acerca del carácter “desmedido” de la concentración urbana y del “alto grado” de dispersión de la población rural. No siempre se han hecho explícitos, sin embargo, el marco valorativo o los criterios técnicos en los que se apoyan tales apreciaciones. Dadas estas condiciones, la evaluación de lo que se desea señalar con los vocablos “desmedido” y “alto grado” resulta extremadamente difícil. Teniendo en cuenta las complicaciones que presenta un enfoque orientado a la detección de “áreas críticas”, así como la fuerte heterogeneidad existente en América Latina en general, y dentro de cada país en particular, se consideran en esta oportunidad sólo algunas implicaciones económicas y sociales de las tendencias de la concentración espacial de la población.³⁸

³⁷ Véase, García, Norberto E., “Absorción creciente con subempleo persistente”, en *Revista de la CEPAL*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.82.II.G.4, diciembre de 1982.

³⁸ Las referencias corresponden a los países con economías de mercado dentro de la región.

Como parte de un conjunto de cambios que afectan a las estructuras económicas y sociales de la región, la población latinoamericana ha perdido su carácter predominantemente rural para adquirir una creciente fisonomía urbana. Como ha sido señalado en múltiples estudios, esta expansión urbana se ha distinguido por la concentración en ciudades de 20 mil habitantes y más. Durante los años cincuenta y sesenta pudo observarse que, además de experimentar un incremento incesante, esa concentración se tornaba especialmente evidente en las ciudades mayores. No obstante que esta tendencia parece atenuarse, e incluso mostraría signos de reversión en algunos países, durante los años setenta, las perspectivas de crecimiento de las grandes ciudades siguen teniendo validez. Múltiples son las consecuencias que suelen adjudicarse a este proceso de urbanización concentrada, tan difundido a través de la región.³⁹

3. *La concentración urbano-metropolitana: fundamentos y dinámica*

Si bien cabe reconocer que un conjunto de políticas nacionales ha tenido como propósito contrarrestar la concentración, basándose en una manifestación crítica de las tendencias operantes, la experiencia ha mostrado que esas propuestas de acción han tenido magros resultados, cuando no abiertos fracasos. Muchos de los diagnósticos que sirven de punto de partida a esas formulaciones políticas parecieran dejar de lado el hecho de que el juego de las fuerzas del mercado, dentro de un estilo de desarrollo que propone un proceso de acumulación centrado en la industrialización, ha favorecido las tendencias concentradoras. En rigor, la concentración geográfica no puede considerarse aisladamente de las dimensiones de un proceso global cuya lógica tiende a la concentración.⁴⁰ Una serie de factores específicos han contribuido a que las ciudades principales resulten particularmente ventajosas para la localiza-

³⁹ Esta condición compartida no supone una presencia similar en todos los países, en rigor, la concentración se ha desenvuelto con ritmos e intensidades muy diferentes.

⁴⁰ Véase, al respecto, De Mattos, Carlos, "Crecimiento y concentración espacial en la América Latina: algunas consecuencias", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII (2), No. 190, pp. 341-362; Garza, Gustavo, "La concentración económico-espacial en el capitalismo: análisis empírico", en *Demografía y Economía*, vol. XIV, No. 3 (1980), pp. 275-290; Hernández, José Enrique, "Notas sobre la distribución de la población en Colombia", en *Lecturas de Economía*, Nos. 7-8 (1982), pp. 63-86.

ción de las actividades industriales y del complejo de servicios que les han sido concomitantes. Al respecto cabe mencionar el acceso al mercado más amplio en el país, la mejor dotación de infraestructura, el mayor contingente de fuerza de trabajo aglomerada, habitualmente la localización del poder político nacional, el funcionamiento de mecanismos de intermediación financiera, y la presencia de otros productores que actúan como proveedores y demandantes de insumos.⁴¹ No se puede omitir, además, el hecho que muchas economías de escala se logran merced a indivisibilidades tecnológicas. Se ha observado, por otra parte, que el proceso de concentración, aunque ha mostrado variaciones, tiende a retroalimentarse generando condiciones favorables al aumento de las escalas de producción y a la elevación de la productividad.⁴² En el Brasil, por ejemplo, se ha visto que, a medida que crece el tamaño de la ciudad, aumenta la diversificación de la estructura económica, se amplía el tamaño medio de las empresas y, además, la productividad del trabajo en la industria se eleva como resultado del incremento en la relación capital/mano de obra y de la existencia de economías de escala.⁴³ Todo este conjunto de antecedentes contribuye a mostrar que la concentración urbana, como parte del proceso global de concentración tecno-económica, constituye un componente básico del estilo de desarrollo predominante en los países latinoamericanos.

Los antecedentes disponibles permiten señalar que “las áreas principales de concentración de población tienen ya una magnitud tal que resulta poco probable que, en las condiciones actuales, antes de mucho tiempo pueda producirse una reversión relevante del proceso”.⁴⁴ Apparentemente, las ciudades mayores siguen exhibiendo condiciones favo-

⁴¹ Un detallado análisis es efectuado por De Mattos, Carlos, en *El proceso de concentración territorial: ¿Obstáculo para el desarrollo?* (Santiago, ILPES, Documento CPRD-C/69, 1983).

⁴² Véase, al respecto, Appelbaum, Richard A. *et al.*, *The Effects of Urban Growth, A Population Impact Analysis* (Nueva York, Praeger, 1976); Alonso, William, “The Economics of Urban Size”, en *Papers of the Regional Science Association*, vol. XXVI (1970), pp. 67-83; Mera, Koichi, “On the urban agglomeration and economic efficacy”, en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, No. 2 (1973), pp. 309-324.

⁴³ Tolosa, Hamilton C., “Desenvolvimento urbano no Brasil: Uma interpretação econômica”, en *Revista de Administração Pública*, vol. 12, No. 2, (1978), pp. 67-90.

⁴⁴ De Mattos, *El proceso de concentración...*, *op. cit.*, p. 13.

rables para el desenvolvimiento del estilo de desarrollo predominante; los signos de mayor productividad continuarían vigentes en esas concentraciones, poniendo en entredicho el supuesto de la teoría económica de que la productividad entre diferentes zonas tendería a igualarse en virtud de la migración a las zonas donde los salarios son más elevados.⁴⁵ Es probable que tal situación se deba a que las eventuales diseconomías de aglomeración no han puesto en jaque a las economías que derivan de ella, o a que las diseconomías que existen son externas a las empresas, es decir, éstas no internalizan los costos de contaminación o de congestión, que se estarían descargando sobre el conjunto de la sociedad.

Pudiera suponerse que así como el Estado contribuyó a sentar condiciones para el establecimiento de la concentración espacial, también esté proporcionando los medios para su fortalecimiento. En la medida en que el Estado representa a las fuerzas directamente involucradas en la propulsión del estilo de desarrollo predominante no resultaría extraño comprobar que esté subsidiando, sea de modo directo o indirecto, al sector privado. De esta forma, la modalidad de asignación de recursos ligada a la industrialización conduce a una cierta inevitabilidad de la concentración urbana que, por lo demás, muestra ser eficiente en cuanto a la generación de economías de escala para el capital industrial.⁴⁶ Bajo tales condiciones una reducción del gasto público en la gran ciudad, como intento por frenar su crecimiento, podría llevar a una disminución de la tasa de crecimiento económico. De otro lado, restringir el crecimiento demográfico de la gran ciudad involucraría intervenir en las fuentes de expansión de la misma, de lo cual podría derivarse que la política pertinente se reduciría a disminuir la tasa de crecimiento de la población del país.⁴⁷

Si desde el punto de vista del proceso de acumulación la concentración espacial resulta funcional, es importante tener en cuenta, entonces, que las grandes ciudades continuarán existiendo como una realidad fundamental de la distribución espacial de la población; en tanto se

⁴⁵ Naciones Unidas, *Modalidades del crecimiento de la población urbana y rural* (Nueva York, ST/ESA/SER.A/68, No. de venta: S.79.XIII.9), pp. 43-49.

⁴⁶ Geisse, Guillermo y Valdivia, Mario, *Economía y política de la concentración urbana en Chile* (PISPAL, Santiago de Chile, mimeo., 1979).

⁴⁷ Naciones Unidas, *Modalidades del crecimiento...*, *op. cit.*, p. 49.

mantenga la desigualdad inherente a la modalidad de desarrollo de las fuerzas productivas, la tendencia concentradora mantendrá su ímpetu.⁴⁸ El hecho de que en algunos países se advierta una cierta atenuación del ritmo de expansión de las grandes ciudades no desmiente el que las mismas sigan teniendo una gravitación relativa considerable y un tamaño absoluto en aumento. Por otra parte, como lo sugieren los casos del Brasil y de México, este “gigantismo” pudiera verse modificado por el surgimiento de nuevos modelos de aglomeración metropolitana en que se redefinan grandes espacios en torno a un núcleo central. Además, se ha podido apreciar que, trascendidas ciertas magnitudes demográficas, estas aglomeraciones experimentan una declinación relativa de sus tasas de incremento. Por último, la morigeración del ritmo concentrador debe entenderse también como parte de una tendencia a la disminución del crecimiento urbano y del incremento demográfico de los países.⁴⁹

Las desigualdades en el reparto y desarrollo de las fuerzas productivas conllevan desigualdades en cuanto a las condiciones materiales de existencia de la población. Con frecuencia se sostiene que estas diferencias se encuentran en la base de los movimientos espaciales de ella. Aun cuando no se dispone de información reciente acerca del aporte migratorio al crecimiento de las grandes ciudades, existen indicios para suponer que esta contribución, siendo importante, ha ido perdiendo peso relativo. Una combinación de elementos de expulsión y atracción interviene en esta transferencia demográfica. Las evidencias disponibles tienden a desmentir, en todo caso, las apreciaciones negativas respecto del sino de los migrantes de las grandes ciudades. No obstante las dificultades asociadas a la inserción dentro de un ambiente diferente, se ha podido apreciar que los migrantes no se encuentran en condiciones desventajosas respecto de los nativos de las áreas metropolitanas en términos de las opciones económicas y sociales.⁵⁰ Es probable que la migración a estos grandes centros contribuya a la movilidad social de quienes no han podido mejorar sus condiciones socioeconómicas en sus lugares de ori-

⁴⁸ Slater, David, “El estado y la cuestión regional en América Latina”, en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, No. 66 (1983), pp. 20-55.

⁴⁹ Lattes, Alfredo, *Acerca de los patrones recientes de movilidad territorial de la población en el mundo* (CENEP, Buenos Aires, 1983).

⁵⁰ Véase, Alberts, Joop, *Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina* (Santiago, CELADE, 1977). CEPAL/CELADE, *Desarrollo, estilos de vida, población y medio ambiente en América Latina* (Santiago, E/CEPAL/CELADE/L.2, IESA/P/ICP.1984/EG.III/9, 1983).

gen, urbanos o rurales.⁵¹ Las connotaciones de estos antecedentes permiten poner en duda la conveniencia, a veces sugerida, de restringir la migración a las grandes ciudades.

Parte importante del diagnóstico tradicional acerca del carácter “negativo” de la concentración urbana se vincula con la supuesta incapacidad de las grandes ciudades para ofrecer puestos de trabajo a la población. De ello se derivaría que estos núcleos serían acumulaciones de pobreza caracterizados por su incapacidad para dar satisfacción a las necesidades básicas. Indudablemente las grandes ciudades forman parte de la condición socialmente inequitativa que presenta el estilo de desarrollo predominante y es evidente que en aquéllas se tornan mucho más visibles las insatisfacciones que experimentan las clases sociales más pobres. No obstante lo anterior, un estudio de la CEPAL ha mostrado que en esas grandes ciudades se registran ingresos per cápita más elevados y distribuidos de modo menos desigual que en el conjunto de los países en que ellas se sitúan.⁵² Sin embargo, los sesgos introducidos por la generalización de las transacciones monetarias, los patrones de consumo del ámbito metropolitano y el mayor costo relativo de los medios de subsistencia, dan lugar a una estructura de gasto que restringe la capacidad de ahorro y origina un generalizado endeudamiento. Se ha sugerido que esta última situación está asociada a la adopción de modelos de consumo de bienes durables por parte de los diferentes estratos urbanos.⁵³ En todo caso, las evidencias indican que las condiciones de pobreza son más acentuadas en las áreas rurales que en las urbanas y que los pobres urbanos se localizan mayoritariamente fuera de las áreas metropolitanas, particularmente en las ciudades más pequeñas.⁵⁴

⁵¹ Urzúa, Raúl, *Social Science Research on Population and Development in Latin America* (Ciudad de México, IRG, Apéndice 11, 1978); Simmons, Alan, Díaz-Briquets, Sergio y Laquian, Aprodicio A., *Social Science and Internal Migration* (Ottawa, International Development Research Centre, 1977). Acerca de la movilidad socio-ocupacional de los migrantes, véase, Castillo, Dimas, *Migración y Movilidad Socio-Ocupacional en la Región Metropolitana de Panamá* (Santiago, CELADE, mimeo., 1982).

⁵² CEPAL, “Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos”, en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVIII, Nos. 1-2 (1973), pp. 13-14.

⁵³ Filgueira, Carlos, “Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos”, en *Revista de la CEPAL*, No. 15 (1981), pp. 74-115.

⁵⁴ Véase, al respecto, Selowsky, Marcelo, “Income distribution, basic needs and trade-offs with growth: The case of semi-industrialized Latin American countries”, en *World Development*, vol. 9, No. 1 (1981), pp. 73-92.

Con relación al empleo se afirmaba hace algunos años que la migración a los principales centros urbanos, la desocupación encubierta y el aumento persistente del desempleo abierto constituían problemas de creciente gravedad. Si bien se ha apreciado un cierto aumento del desempleo abierto en años recientes, como expresión de las condiciones recesivas mundiales y de las crisis internas, las tasas pertinentes no parecen ser muy elevadas. Aun cuando el desempleo abierto es un fenómeno esencialmente urbano, es probable que el subempleo, con ocupación inestable en actividades de baja productividad e ingresos reducidos e irregulares, tenga una mayor significación. Aun así, las estimaciones sobre subutilización de la fuerza de trabajo indican que ella es proporcionalmente más elevada en las zonas rurales.^{5 5}

No puede desconocerse, sin embargo, que un alto porcentaje de los subempleados se sitúa en el medio urbano, constituyendo lo que PREALC denomina "sector informal".^{5 6} Paradojalmente se ha apreciado que los porcentajes de subempleo urbano han ido aumentando a pesar de que la dinámica de creación de puestos de trabajo en las actividades urbanas modernas se ha distinguido por altas tasas de crecimiento. Esta situación aparece explicada por la velocidad con que se ha producido la transferencia de población desde los sectores agrícolas a los urbanos, por el elevado ritmo de crecimiento de la población urbana en edad de trabajo y por los aumentos en las tasas de participación. Muchos de estos cambios aparecen ligados a la migración. Ahora bien, esto no significa que los migrantes se incorporen fundamentalmente a las actividades de menor productividad; sin perjuicio de que durante su primer tiempo de residencia en las grandes ciudades algunos de éstos desempeñen labores en servicios, o en actividades para las que no se requiere de calificación, se ha observado que progresivamente se incorporan al mercado regular de trabajo.^{5 7} De otro lado, aunque con varia-

^{5 5} Se estima que hacia 1980 el subempleo afectaba al 19,5 por ciento de la fuerza de trabajo urbana de 14 países de la región, y al 22,6 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola de los mismos países. En términos absolutos, el subempleo afectaba a 14 millones de personas en el medio urbano y a otros 9 millones en el rural. Véase, PREALC, *El subempleo en América Latina: Evolución histórica y requerimientos futuros* (PREALC, Santiago de Chile, 1981, Documento de Trabajo No. 198).

^{5 6} PREALC, *Sector informal: Interrogantes y controversias* (PREALC/OIT, Santiago de Chile, 1978).

^{5 7} Véase, por ejemplo, Goodman, David E. y Oliveira, Daniel R., "Desempleo urbano no Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 7 (1977), pp. 551-580.

ciones notables entre los países de la región, el crecimiento que han tenido las ocupaciones del llamado "sector informal" en las grandes ciudades requiere de análisis más profundos, particularmente si se tienen en cuenta las perspectivas futuras del empleo en las ciudades.⁵⁸ En este sentido, parece indiscutible que, dadas las actuales tendencias demográficas y modalidades de participación en la actividad económica, la fuerza de trabajo de aquellas ciudades seguirá aumentando con rapidez. La intensidad de la presión por nuevos empleos persistirá en los años próximos, aun cuando disminuya la tasa de crecimiento de estas aglomeraciones. Tales perspectivas constituyen un desafío importante si se aspira a proporcionar plazas laborales en sectores de mayor productividad.⁵⁹

Una característica importante del empleo en las ciudades de mayor tamaño consiste en la participación más elevada de la mujer en actividades de los sectores terciario y secundario. Esta incorporación femenina en tareas productivas urbanas que implican una incompatibilidad de roles entre madre y trabajadora fuera del hogar, ha sido identificada frecuentemente como un factor que contribuye a definir preferencias por familias más pequeñas. Simultáneamente con el desempeño de este papel económico de la mujer, la elevación del grado de escolaridad y, eventualmente, las aspiraciones de movilidad social ascendente, son elementos que, dentro del medio urbano, se presentan asociados con una tendencia a la reducción de la fecundidad. Se estima que las pautas de interacción social que se desenvuelven en el ámbito metropolitano parecen haber conducido a cambios en la esfera de las motivaciones y actitudes, que tienen profundas implicaciones en la dinámica demográfica.⁶⁰ Los efectos que estas mudanzas puedan tener sobre el comportamiento de los migrantes es un campo todavía escasamente explorado.

⁵⁸ Cualquiera evaluación que se haga de esta situación no debe omitir que muchas "subocupaciones" urbanas pueden proporcionar gratificaciones mayores que ciertas "ocupaciones" del medio rural; todavía más, si habiendo desocupación en las ciudades la migración continúa es probable que ello sugiera que el desempleo es todavía mayor en las áreas de origen de los migrantes. Véase, Atria, Raúl, *Heterogeneidad estructural urbana y dinámica poblacional* (PISPAL, Santiago de Chile, 1975, mimeo., Documento de Trabajo No. 5).

⁵⁹ Tokman, Víctor, "Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta", en *Revista de la CEPAL*, No. 15 (1981), pp. 139-148.

⁶⁰ Rosen, Bernard D. y Simmons, Alan B., "Industrialization, family and fertility: A structural-psychological analysis of the Brazilian case", en *Demography*, vol. 8, No. 1 (1971), pp. 49-69.

4. *Organización del espacio urbano*

Otro aspecto al que se ha conferido un lugar de privilegio en las concepciones “catastrofistas” acerca de la gran ciudad corresponde al espectro de la marginalidad. El uso de este término, aun despojado de sus connotaciones socioculturales y referido sólo a sus alcances ecológicos, es todavía materia de controversia. Parece más apropiado considerar la situación de las áreas residenciales de los estratos de más bajos ingresos como parte del proceso más general de organización del espacio urbano. Desde esta perspectiva, el tratamiento del tema del hábitat popular,⁶¹ como expresión de la pobreza urbana —y no exclusivamente de quienes son trabajadores por cuenta propia, sino también de porciones importantes del proletariado industrial— se encuentra indisolublemente ligado al análisis de las modalidades de apropiación de la tierra, las acciones relativas a vivienda, la normatividad urbanística y las políticas de provisión de servicios básicos. El control que se ejerce sobre el suelo urbano es un elemento de importancia instrumental en el surgimiento y la profundización de las desigualdades sociales, así como un medio para la formación y expansión del capital inmobiliario.⁶²

En muchas de las grandes ciudades de América Latina se ha producido una elevación sostenida de los precios de la tierra que ha tenido efectos regresivos sobre la vivienda popular, encareciéndola y forzando a los más pobres al hacinamiento en tugurios de las áreas centrales o desplazándolos hacia zonas periféricas carentes de servicios básicos. Indiscutiblemente el crecimiento de la población de las grandes ciudades, aun cuando la tasa de incremento sea relativamente baja, origina aumentos absolutos en el número de habitantes que refuerzan las presiones por tierra para uso residencial. Bajo condiciones de aumento de los costos de la tierra, la oferta resulta sobrepasada por la demanda. Todavía más, frecuentemente la reglamentación sobre el uso del suelo contiene normas restrictivas de la oferta que impulsan una mayor elevación, de tipo especulativo, de los precios de la tierra. Paulatinamente, el capital financiero ha ido articulando una oferta “integrada” de suelo, urbanización y vivienda, modalidad de operación que reporta amplias

⁶¹ Hardoy, Jorge E., “Regional and urban development problems”, en *Regional Development Dialogue*, vol. 3, No. 2 (1982), pp. IX-XV.

⁶² Geisse, Guillermo y Sabatini, Francisco, “Renta de la tierra y heterogeneidad urbana”, en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, No. 59 (1981), pp. 7-30.

ganancias (renta de la tierra, utilidad del capital invertido en construcción, interés del capital financiero), a la vez que contribuye a ahondar las diferencias entre los distintos estratos sociales en cuanto a sus pautas de localización. A su vez, la inversión pública en la dotación de infraestructura urbana tiende a concentrarse en los barrios de mayores ingresos, elevando la valorización de los mismos,⁶³ en tanto que deja desatendidas las necesidades de los estratos populares.

Las políticas de vivienda emprendidas por el Estado han absorbido, en algunos países, ingentes recursos; con frecuencia, sin embargo, las acciones en este campo no han tenido efectos redistributivos, sino que han adquirido ribetes regresivos. Así, las franquicias arancelarias y tributarias tienden a beneficiar a las empresas constructoras y a los estratos de ingresos medios y altos que, debido a las desigualdades en la distribución del ingreso, son los únicos que acceden a los préstamos de financiación que conceden las instituciones establecidas para fomentar la ampliación de la demanda efectiva de viviendas. “De hecho, las políticas habitacionales estatales confirmaron o reforzaron... las relativas ventajas de las que gozaban los estratos medios en la estructura social urbana”.⁶⁴ Dadas las condiciones predominantes en la región es evidente que el mercado no podrá satisfacer las necesidades de vivienda de una población de expansión. Numerosas son las preguntas que podrían hacerse sobre esta materia. Una primera alude a la paradoja corrientemente advertida de la simultaneidad entre escasez de tierra de bajo costo y existencia de grandes lotes vacantes dentro del perímetro urbano. Otra concierne a la tendencia horizontal —y discontinua— del crecimiento de las ciudades, lo que redundará en un alza de los costos de urbanización y en la restricción de la oferta de tierra. Con relación a las políticas de vivienda: “¿por qué no se buscan soluciones más apropiadas a la condición socioeconómica y a las necesidades de los más pobres?, ¿no han demostrado estos estratos poseer la creatividad e iniciativa para solucionar sus necesidades habitacionales... por qué se les declara incapaces para participar en programas de autoconstrucción?, ¿por qué la

⁶³ Geisse y Sabatini, *op. cit.*, mencionan el caso de la comuna de Las Condes en Santiago de Chile, donde reside el 8 por ciento de la población, que concentró el 42 por ciento de las inversiones públicas en vialidad urbana local realizadas entre 1965 y 1975.

⁶⁴ CEPAL, *Desarrollo y cambio social en América Latina* (Cuadernos de la CEPAL, No. 16, Santiago de Chile).

empresa privada puede llevar a cabo esta tarea, si ello implica mayor costo, mayores recursos y un menor número de soluciones?”⁶⁵

Resulta interesante, dentro de esta línea de interrogaciones, recordar que muchos de los países latinoamericanos en los que el Estado adopta un papel subsidiario y otorga al mercado inmobiliario la condición de agente fundamental del desarrollo urbano, suscribieron el informe final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hábitat y su recomendación de que “la tierra no puede ser tratada como un bien ordinario controlado por individuos y sujeta a las presiones e imperfecciones del mercado”. . . [siendo]. . . “indispensable el control público de la utilización del suelo para proteger su valor como bien público”.⁶⁶ Si este predicamento concitó el consenso entre los gobiernos de la región, parecería oportuno indagar acerca de las acciones que se han emprendido para hacerlo realidad. Como lo sostiene un documento de Naciones Unidas, sin el concepto de la función social de la propiedad “es difícil ver cómo pueden solucionarse los problemas del desarrollo urbano”⁶⁷

5. *Deterioro ambiental, tamaño urbano y costos de urbanización*

El manejo especulativo del suelo —y las acciones y abstenciones del sector público— conducen a una reproducción de las desigualdades inherentes al estilo de desarrollo predominante. Los pobres, excluidos del mercado inmobiliario, son relegados a formar precarias de asentamiento (tugurios de las zonas centrales y áreas periféricas, desprovistos de servicios) cuyas condiciones de insalubridad contribuyen a mantener elevados los índices de mortalidad entre los estratos de menores ingresos. Como expresión de todo ello, la probabilidad de morir durante los primeros años de vida muestra considerables diferencias entre los

⁶⁵ Rosenblüth, Guillermo, “Los nuevos estilos de desarrollo y la política habitacional” (Santiago de Chile, 1982; mecanografiado), p. 38.

⁶⁶ Naciones Unidas, *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements* (Nueva York, A/CONF.70/15; No. de venta E.76/IV.7).

⁶⁷ Naciones Unidas, *Políticas de tierras urbanas y medidas de control del uso de la tierra*, vol. IV, “América Latina” (Nueva York, ST/ECA/167/Add.3; No. de venta 5.73.IV.8).

diversos grupos sociales urbanos.⁶⁸ Mucho del deterioro ambiental aparece explicado, entonces, por las tendencias de segregación social, estimándose que para superar las deficiencias de los barrios populares, se necesitaría una reorganización radical del espacio urbano, que fuese acompañada por profundos cambios en la distribución del ingreso y los patrones de consumo.⁶⁹

De los problemas presentados no es posible concluir que el tamaño urbano, o el crecimiento de la población de las ciudades sea, por sí solo, el determinante fundamental de la pobreza o del deterioro ambiental. Queda aún por considerar el aspecto de los costos de urbanización. Parte del argumento en contra del tamaño de las grandes ciudades se apoya en las connotaciones financieras asociadas a su crecimiento. Se ha sostenido que tales núcleos ya habrían alcanzado dimensiones en que los rendimientos decrecientes de las inversiones adicionales requeridas despertarían “la conciencia de la necesidad de combatir el centralismo”.⁷⁰ El asunto de los costos de urbanización es, sin embargo, bastante más complejo. Ha de tenerse presente, en primer lugar, que la ampliación y el mejoramiento de los servicios públicos (saneamiento básico, limpieza y alumbrado, transporte y vialidad, educación y salud) no sólo contribuyen a elevar las condiciones materiales de vida de quienes se benefician de ellos, sino que cumplen un papel importante en el desempeño de las actividades industriales y terciarias emplazadas en la ciudad.

Aunque suele suponerse que las ciudades mayores involucran costos unitarios más elevados que las menores, lo que induce a creer que las tasas de crecimiento agravan los problemas financieros, la producción de servicios básicos está sujeta a economías y deseconomías de escala y de urbanización que hacen poco valedero tal supuesto. De otro lado,

⁶⁸ Behm, Hugo y Primante, Domingo A., “Mortalidad en los primeros años de vida en la América Latina”, en *Notas de Población*, Año VI, No. 16 (1978), pp. 23-44.

⁶⁹ Sobre esta materia véase, Sunkel, Osvaldo, “Los estilos de desarrollo y el medio ambiente”, en *Revista de la CEPAL*, No. 12, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.80.II.G.5, 1980, pp. 17-53. Una presentación más detallada de los problemas ambientales aparece en Sunkel, Osvaldo y Gligo, Nicolo, compiladores, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina* (México, Fondo de Cultura Económica, 1980; 2 vols.).

⁷⁰ Hauser, Philip, ed., *La urbanización en América Latina* (Lieja, UNESCO, 1982).

las comparaciones entre gastos públicos en ciudades de diferente tamaño presentan complejidades adicionales; primero, los gastos de los organismos públicos no sólo reflejan componentes de oferta, sino también de demanda (especificación de la cantidad y calidad de los servicios), por lo que esos gastos no deberían ser considerados simplemente como equivalentes a los costos; en segundo lugar, como cada servicio tiene sus propias curvas de costos —que no necesariamente crecen de modo continuo al aumentar el tamaño de las ciudades o al elevarse la calidad de la oferta—, resulta difícil efectuar análisis comparativos.⁷¹ Consideraciones de eficiencia económica han suscitado una vasta controversia acerca del tamaño “óptimo” de la ciudad, entendido como aquel en que se maximizan beneficios y se minimizan costos totales. El debate se ha visto dificultado por el hecho que, dependiendo del ángulo de análisis, pueden definirse diferentes tamaños “óptimos”. Además, como no se ha podido elaborar curvas empíricas que reflejen una medición de beneficios y costos sociales totales, la búsqueda de un tamaño “óptimo” se convierte en una materia de interés teórico que no conduce a la especificación de criterios prácticos como para orientar la acción pública.

Un punto importante que se vincula a los costos de urbanización, al deterioro ambiental y a la organización social del espacio urbano, es el del transporte. La búsqueda de un entorno atrayente por parte de los estratos de mayores ingresos y la estrategia por sobrevivir dentro del espacio urbano por parte de quienes no tienen acceso al mercado inmobiliario, redundan en una extensión del radio urbano. Ante la ausencia de un control eficaz del uso del suelo, esta extensión implica crecientes presiones por transporte. Una parte importante de los recursos públicos se asigna entonces a la provisión de espacio vial y al establecimiento de medios de transporte. El uso de las dotaciones, sin embargo, revela profundas diferencias. Una estimación reciente señala que el 80 por ciento de las vías de las principales ciudades de la región es ocupado por los propietarios de los automóviles, que representan al 20 por ciento de quienes necesitan transportarse; para el 80 por ciento de la población, que se traslada en autobuses, sólo queda disponible el 20 por ciento de la superficie vial urbana. Como, por lo demás, las inversiones públicas del sector tienden a concentrarse en las zonas residenciales de mayores ingresos —y entre éstas y las áreas centrales—, donde se encuentra el

⁷¹ Andrade, Thompson A., “Custos de urbanização: os enfoques financeiro, de eficiência e de equidade social”, en *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 37, No. 2 (1983), pp. 131-148.

grueso del parque automotriz, el resultado es otra "forma de apropiación del uso de la ciudad por una clase social".⁷² El impacto del uso del automóvil sobre los estratos de ingresos más bajos se manifiesta en una elevación de los costos de transporte, comprometiendo parte importante del presupuesto familiar, a la vez que en una prolongación de la jornada de trabajo; ambos factores conducen a un deterioro de las condiciones de vida para estos grupos sociales.⁷³ Nuevamente, en el caso del transporte, se aprecia que los costos se descargan sobre los sectores menos privilegiados por los beneficios de la gran ciudad.

⁷² Geisse, Guillermo, *Los asentamientos humanos de América Latina: ¿Foco de problemas o potencial de desarrollo?*, ponencia presentada al XII Congreso Interamericano de Planificación, Ciudad de Guatemala, 1 al 6 de abril de 1979. Véase, también, Wolfe, Marshall, "El medio ambiente en la palestra política", en *Revista de la CEPAL*, No. 12, *op. cit.*, p. 93.

⁷³ Sobre esta materia, véanse, Thompson, Ian, "El Transporte Urbano en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, No. 17, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.82.II.G.3, 1982, pp. 85-117 y Buarque de Nazareth, Paulo, "Transporte e desenvolvimento urbano", en *Revista de Administração Pública*, vol. 12, No. 2 (1978), pp. 229-288.