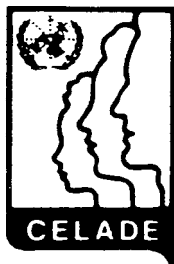


NOTAS DE POBLACION



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

NOTAS DE POBLACION

AÑO XII, No. 34, SAN JOSE, COSTA RICA, ABRIL, 1984

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Director:
Oscar J. Bardeci

La revista *Notas de Población* es una publicación del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre), con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal, como otros que aborden las relaciones entre los fenómenos demográficos y los fenómenos económicos, sociales y biológicos.

Editor:
Jorge Arévalo
Casilla 91, Santiago, Chile

Comité Editorial:
Oscar J. Bardeci
Guillermo A. Macció
Miguel Villa

Secretaría:
Sylvia Kracht
Enrique Pemjean

Redacción y Administración:
Apartado 5249
San José - Costa Rica

Precio del ejemplar: US\$ 8.
Suscripción anual: US\$ 20.

SUMARIO

Población y desarrollo en América Latina, *CEPAL*. 9

Políticas de redistribución de la población en América Latina, *CELADE* 79

Programa Regional de Población, 1984-1987. Grandes líneas de acción, *CEPAL* 115

Regional Population Programme, 1984-1987. Main Lines of Action, *ECLA*. 131

Las opiniones y datos que figuran en este volumen son responsabilidad de los autores, sin que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sea necesariamente partícipe de ellos.

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 manifundio 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 desarrollado 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-

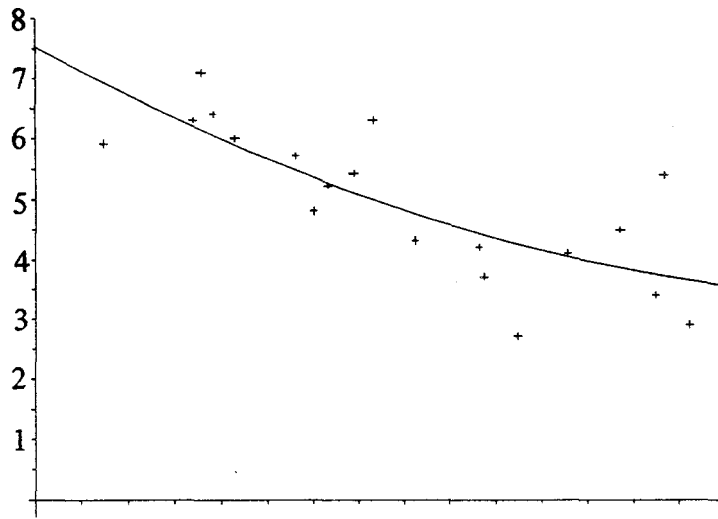
teriormente. Como consecuencia de esas tendencias, los países de la región se encuentran actualmente en diferentes etapas del proceso de transición demográfica. Algunos, como Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá y Uruguay, que son los más evolucionados en la transición, tienen actualmente TGF inferiores 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.

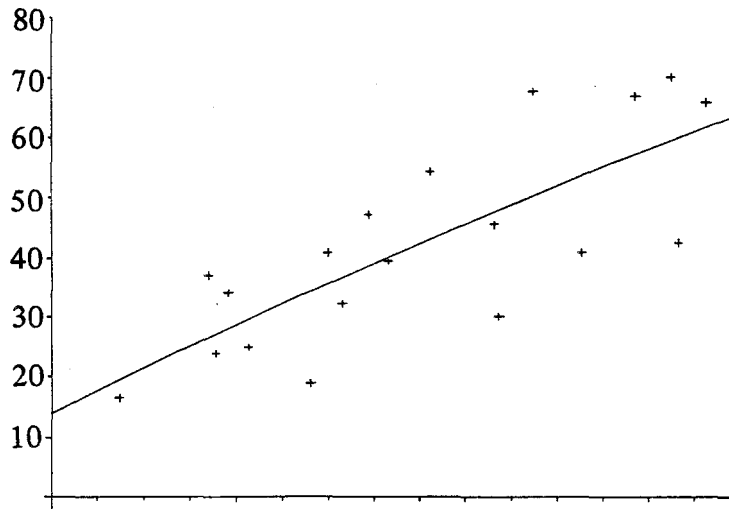
Ya se ha mencionado la gran diversidad de situaciones y tendencias de las variables económicas, sociales y demográficas que se observa en los países de la región. Es un hecho comprobado que los indicadores de esas variables para cada país son el resultado de comportamientos muy heterogéneos en diferentes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

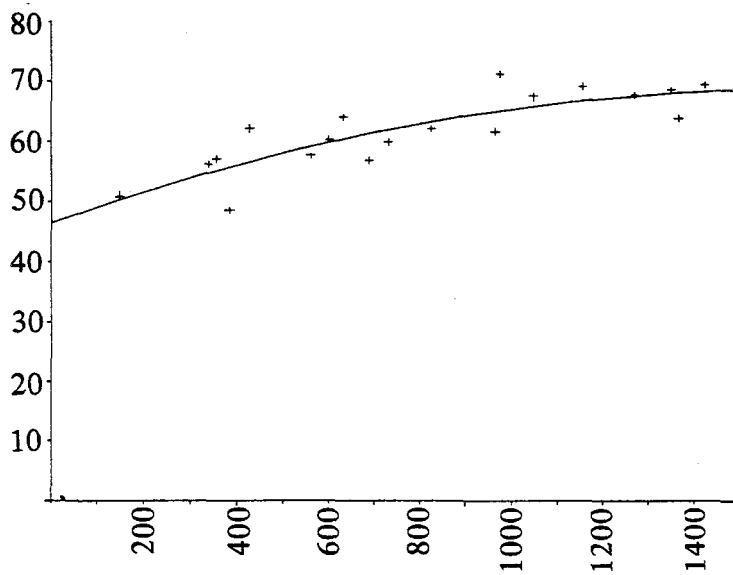
Gráfico 1
TGF Y PIB PER CAPITA (1980)



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 (2)	1-3 (3)	4-6 (4)	7-9 (5)	10 y más (6)	
	(1)						
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 Aparentemente, 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 deseconomías de aglomeración no han puesto en jaque a las economías que derivan de ella, o a que las deseconomías 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.⁵⁵

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".⁵⁶ 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.⁵⁷ De otro lado, aunque con varia-

⁵⁵ 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).

⁵⁶ PREALC, *Sector informal: Interrogantes y controversias* (PREALC/OIT, Santiago de Chile, 1978).

⁵⁷ 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.

RESUMEN

El Plan Mundial de Acción sobre Población aprobado en Bucarest en 1974 confirió gran importancia a la distribución espacial de la población reconociendo el papel de la misma en el desarrollo regional; entre sus recomendaciones específicas figuran el fortalecimiento de ciudades pequeñas y medianas y la promoción económica y social de áreas rurales. De igual modo, diversas reuniones gubernamentales de la América Latina han reconocido la importancia de superar ciertas "situaciones críticas" que se relacionan con la distribución y la movilidad de la población.

Luego de revisar la forma en que los gobiernos latinoamericanos han percibido los problemas en el campo de la distribución espacial de población y de considerar las políticas redistributivas formuladas, el artículo analiza cuatro ejemplos de acción pública. Estos últimos se refieren a: *a)* los esfuerzos por contribuir el mejoramiento de la condición social y económica de una región deprimida (el Nordeste del Brasil); *b)* el establecimiento de una ciudad nueva en un área de "frontera" (Ciudad Guayana en Venezuela); *c)* la aplicación de un proceso de reforma agraria y de colonización (Bolivia); y, *d)* la iniciativa de una política demográfica regional (México).

El artículo concluye con la discusión de los problemas y perspectivas que confronta la puesta en práctica de políticas de redistribución espacial de la población, señalando que las mismas han de inscribirse dentro del conjunto de medidas que comprende la planificación del desarrollo económico y social.

< DISTRIBUCION GEOGRAFICA > < COLONIZACION > < ZONA RURAL > < POLITICA DE REDISTRIBUCION GEOGRAFICA > < REFORMA AGRARIA >

*/ Documento preparado por el Centro Latinoamericano de Demografía para ser presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Distribución de Población, Migración y Desarrollo convocada por la División de Población y el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, Hammamet, Túnez, 21 al 25 de marzo de 1983.

POPULATION REDISTRIBUTION POLICIES IN LATIN AMERICA

SUMMARY

The World Population Plan of Action approved in Bucharest in 1974 assigned special importance to the spatial distribution of the population, recognizing the role it plays in regional development. Among its specific recommendations, it includes the strengthening of small and medium size cities and the economic and social development of rural areas. Several governmental meetings have also recognized the importance to solve certain "critical situations" related to the population distribution and mobility.

After reviewing the way in which the Latin American governments have perceived the problems related to the spatial distribution of the population and considering the redistribution policies adopted, the paper analyzes four examples of public action: (a) the efforts made to contribute to the improvement of the social and economic conditions in a depressed region (Northeast Brazil); (b) the establishment of a new city in a "frontier" area (Guyana City in Venezuela); (c) the application of an agrarian reform and settlement process (Bolivia); and (d) the initiative for a regional demographic policy (Mexico).

The paper ends with a discussion of the problems and prospects related to the implementation of policies on spatial redistribution of the population, pointing out that these should be formulated within the overall set of measures for economic and social development planning.

<GEOGRAPHIC DISTRIBUTION> <COLONIZATION>
<RURAL AREA> <GEOGRAPHICAL POPULATION
RESETTLEMENT> <AGRARIAN REFORM>

I. EL RECONOCIMIENTO DE LOS PROBLEMAS

Las actividades del Año Mundial de Población en 1974 y las deliberaciones para la adopción del Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), contribuyeron a incrementar el intercambio de puntos de vista de los gobiernos acerca de las interrelaciones entre procesos demográficos, sociales y económicos. Aun cuando el PAMP no prescribe acciones específicas, comprende un conjunto de criterios para orientar la evaluación de la situación y la aplicación de las políticas que, dentro de cada contexto social particular, se estimen como las más apropiadas. El PAMP confiere gran importancia a la distribución espacial de la población y a la migración interna. Sobre esta materia insta a los gobiernos a que consideren algunos principios básicos para la formulación y puesta en práctica de políticas de migración interna, tales como: la necesidad de un desarrollo regional planeado; la conveniencia de no someter las pautas de localización de actividades sólo a criterios de rentabilidad económica, sino tomar en cuenta “la equidad y la justicia social en la distribución de los beneficios entre todos los grupos y regiones”; la posibilidad de “establecer y fortalecer redes de ciudades pequeñas y medianas” y de efectuar programas intensivos de mejoramiento económico y social en las áreas rurales.

1. *La percepción de los problemas*

El Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (CEPAL, 1975) identificó siete “situaciones críticas que se originan en la interacción de estructuras socioeconómicas, políticas y demográficas en las coyunturas específicas propias de la modalidad de desarrollo de cada país”. Cinco de esas situaciones se relacionan con la distribución y la movilidad de la población: el desequilibrado desarrollo regional; la destrucción de los recursos naturales; el deterioro de la calidad del medio en las áreas urbanas; las tendencias del desarrollo agrícola y sus efectos sobre el empleo, los niveles de vida, el acceso a los servicios, la mortalidad infantil, las condiciones determinantes de una alta fecundidad y el éxodo rural; la insuficiencia de las oportunidades de empleo en relación con el crecimiento demográfico y la urbanización (Ibid.:49).

Más recientemente, en 1979, el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel recordó que las acciones del Programa Regional de Población deben otorgar prioridad a “problemas críticos... como desarrollo regional y urbano, ... hábitat y calidad del medio ambiente urbano y rural” (CEPAL, 1979a:15). Entre los desafíos de las tenden-

cias mencionaba: la persistencia de la pobreza tanto en áreas urbanas como rurales; la desigualdad en la distribución de ingreso entre grupos sociales y áreas geográficas; el agravamiento de las desigualdades regionales dentro de los países, reforzando las tendencias concentradoras de la actividad económica y reproduciendo condiciones de rezago cultural y social de la población asentada en porciones considerables de los territorios nacionales (CEPAL, 1979b).

Las respuestas gubernamentales a las encuestas de la División de Población de las Naciones Unidas, muestran que América Latina es la región que presenta una mayor proporción de países que conciben la distribución de su población como extremadamente inaceptable (United Nations, 1978, 1980 y 1982). Se señalan como problemas acuciantes "Las deseconomías de escala que resultan de la alta primacía metropolitana y de la exagerada concentración en las zonas urbanas" y las dificultades del suministro de servicios a las poblaciones rurales dispersas (United Nations, 1980:44). La mayoría de los gobiernos estima necesario desacelerar la migración interna y modificar sustancialmente las configuraciones rurales y urbanas.

Del análisis de los diagnósticos contenidos en los planes de desarrollo de los países de América Latina (Alberts, 1979), surgen aspectos de la distribución espacial de la población que son percibidos como particularmente críticos, a saber: la concentración en las áreas metropolitanas y la dispersión de la población rural: la existencia de zonas débilmente pobladas, en especial en países con áreas de alta "presión de población" sobre la tierra; el predominio de corrientes migratorias hacia las ciudades mayores y los desplazamientos estacionales de mano de obra. Muchos de los diagnósticos aluden a los "desequilibrios regionales", la "irracionalidad en la ocupación del espacio" y la "inadecuada distribución de población"; pero no siempre estas apreciaciones valorativas van acompañadas de alguna explicación referida a su surgimiento y evolución.

2. *Identificación de políticas*

La Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población señaló que las medidas tendientes a modificar las pautas de distribución espacial de población involucran acciones de desarrollo regional y rural (incluyendo la reforma agraria), así como de colonización (CEPAL, 1975:51). A su vez, la Conferencia Latinoamericana sobre Población y Planificación del Desarrollo recomendó otorgar prioridad "a la integración de las varia-

bles de población y el desarrollo en los niveles subnacionales" (UNFPA, 1979:15). Considerando la información proporcionada por los gobiernos, podría confeccionarse una larga lista de medidas que afectan la distribución espacial de la población y la migración interna (CELADE, 1976). En muchos casos se trata de acciones no concebidas específicamente con este propósito, que forman parte de la planificación del desarrollo regional, urbano y rural, pero que inciden sobre la distribución de la población o su movilidad, mediante la generación de oportunidades de empleo o medios para la satisfacción de necesidades básicas.

Las desigualdades en el reparto de la población y de las actividades económicas han sido motivo de políticas regionales que, en un principio, se dirigieron hacia áreas específicas de los países. Las dificultades encontradas en la aplicación de estos programas condujeron a la formulación de estrategias nacionales de desarrollo regional y desconcentración económica. En materia de políticas de urbanización, las acciones públicas se iniciaron a escala local, con procedimientos de reglamentación del uso del suelo y de provisión de los servicios. Con el tiempo se llegan a formular políticas nacionales de urbanización con énfasis en los problemas de la concentración en las áreas metropolitanas. Considerando los obstáculos impuestos por las restricciones del mercado doméstico para la expansión económica, algunos gobiernos auspiciaron reformas agrarias y programas de desarrollo rural integrado y de colonización. Tales medidas implicaron modificaciones en los regímenes de tenencia de tierras, asignación de predios y asistencia técnica y crediticia.

A pesar de los considerables recursos insumidos por las diversas iniciativas, los resultados alcanzados parecieran haber sido poco fructíferos, a lo menos en cuanto a sus implicaciones demográficas. Subsisten las tendencias a la concentración de la población en las grandes ciudades y a la dispersión en las áreas rurales; continúa existiendo sobrepoblación relativa en áreas de escaso potencial productivo, simultáneamente con la subpoblación de otras zonas; se mantienen ciertas formas de movilidad estacional de la población y, en general, persisten las desigualdades regionales en las condiciones materiales de existencia.

Inspirándose en el PAMP, algunos países, en especial México, han delineado políticas demográficas regionales, pero como éstas suelen carecer de mecanismos instrumentales propios y su formulación es muy reciente, resulta prematuro evaluar sus efectos. En otros países, notablemente Brasil y Colombia, se han tomado medidas en materia de mi-

gración, tales como el establecimiento de centros de información y capacitación, y la ayuda a los migrantes, tanto para el desplazamiento como para la radicación. Por último, la mayoría de los gobiernos de la región ha reconocido la necesidad de dotar a los organismos de planificación de equipos técnicos capacitados para el estudio de las interrelaciones de variables económicas, sociales y demográficas.

II. LA ACCION PUBLICA: ALGUNOS EJEMPLOS

El propósito de la presentación que se efectúa a continuación no es analizar exhaustivamente las acciones emprendidas, sino destacar algunos factores que permitan comprender su incidencia sobre las pautas de distribución de población y migración interna. Tampoco se pretende realizar una evaluación de la efectividad de cada programa. Se trata, más bien, de mostrar algunos ejemplos concretos que, guardados los debidos respetos a las especificidades pertinentes, pueden servir de elementos para la reflexión.

1. *Una región deprimida del Brasil: el Nordeste*

El programa de desarrollo para el Nordeste del Brasil que, con fluctuaciones, se ha mantenido en operación desde 1959, es mencionado como prototipo de los esfuerzos por lograr el desarrollo de una zona deprimida (Stöhr, 1975). Con 1,6 millones de km² y algo menos de un tercio de la población del país (35 millones de habitantes en 1980), el Nordeste representa la “mayor área de pobreza de América del Sur” (Robock, 1975:78). Su condición deprimida data de fines del siglo XVII cuando las plantaciones azucareras del Brasil fueron desplazadas del mercado internacional por sus congéneres caribeñas. Paulatinamente, el centro de gravedad de la economía brasileña se fue trasladando hacia el sudeste del país. La declinación de la explotación azucarera dio lugar a un traslado de población desde la costa húmeda hacia el interior semi-árido del Nordeste donde, en combinación con una ganadería extensiva, se practicaba una agricultura de subsistencia. Esta transferencia hacia el interior contribuyó a que las sequías, que periódicamente se presentan allí, adquiriesen características catastróficas. Tales circunstancias, unidas a la existencia de una estructura agraria con predominio latifundista, “no han hecho más que mantener la región en estado de estancamiento y miseria generalizada” (ILPES, 1978:27).

Comenzando con la devastadora sequía de 1877, el gobierno federal auspició esporádicos programas destinados al desarrollo de infraes-

estructura de riego y vialidad; los proyectos de ingeniería constituían la principal arma en la lucha contra la “seca”. Pero, los magros resultados obtenidos por estos programas, las acusaciones de corrupción de que fueron objeto las instituciones administradoras de los mismos y la presión social y política potencial representada por la creciente pobreza del Nordeste, constituyeron factores que propiciaron el reemplazo de la “solución hidráulica” (Hirschman, 1963) por un enfoque multisectorial del desarrollo regional. Esta concepción emergió de un grupo de trabajo que, reinterpretaba los efectos de las sequías como consecuencias de la situación de subdesarrollo del Nordeste en relación con el resto del Brasil (Furtado, 1959), propuso una radical transformación de la estructura económica regional mediante la industrialización, la diversificación de cultivos, el estímulo a la migración desde las zonas áridas y la colonización del sector peri-amazónico situado en la parte norte de la región. Se hacía explícito el propósito de obtener un mejoramiento de la posición relativa del Nordeste en relación con el Sudeste, dejándose implícito el objetivo de atenuar el carácter expulsor de población de aquella región mediante la generación de empleos dentro de ella. Igualmente explícita era la intención de redistribuir los habitantes nordestinos poblando zonas rurales de menor densidad y reduciendo los altos índices de ocupación de las tierras más proclives a las sequías.

Aunque el programa de transformaciones propuesto encontró fuerte oposición (Robock, 1963), en 1959 se creó la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE); pero, desde sus comienzos, las proposiciones de la SUDENE sufrieron drásticas modificaciones antes de merecer la sanción pertinente. Aun cuando se mantuvo el objetivo de elevación del ingreso regional, la estrategia de desarrollo adoptada debió otorgar prioridad a criterios de eficiencia económica. Así, las actividades se concentraron en un programa de industrialización en gran escala, basado esencialmente en la aplicación del esquema conocido como “artículo 34/18”, consistente en incentivos fiscales (liberación parcial de impuestos a las empresas que invirtiesen en el Nordeste). Este esquema fue complementado por transferencias de recursos federales, ejecución de grandes proyectos de transportes y de generación de energía, líneas de créditos en condiciones ventajosas y exenciones arancelarias (Hirschman, 1968).

¿Qué efectos ha tenido la política regional de la SUDENE en materia de bienestar de la población, distribución espacial y migración? Uno de los propósitos centrales ha sido la disminución de las desigualdades de ingreso interregionales; la evidencia disponible no permite llegar

a conclusiones definitivas, aunque sugiere que la situación se ha mantenido estable (Gilbert, 1974, U.F. Pernambuco, 1977). Pareciera ser, sin embargo, que la corriente de emigración neta ha tenido el efecto de compensar los resultados negativos del menor crecimiento del producto sobre el ingreso per cápita en el Nordeste (Gilbert y Goodman, 1976: 129). La diferencia entre las tasas de crecimiento de la población del Nordeste y del Brasil constituyó un potencial mayor para alcanzar una cierta equidad inter-regional que las medidas directas adoptadas. Aceptando que las diferencias inter-regionales de ingreso se mantuvieron estables durante los primeros años de la SUDENE (Ramos, 1981:62, sostiene que la planificación económica implantada no fue suficiente siquiera para reponer a la región en la posición que ocupaba en 1939), resta todavía por indagar si el sector privilegiado por los incentivos, la industria, logró generar un número de puestos de trabajo que, como mínimo, mantuviese constante la participación relativa de la región dentro del empleo industrial total del Brasil. Los últimos datos disponibles se refieren a 1970 y, comparados con los de 1950, mediante el análisis diferencial estructural (Haddad, 1977), muestran que el empleo industrial de la región creció según una tasa muy inferior a la del país y a la de las demás regiones; aún más, el Nordeste es la única región en que los dos componentes del cambio presentan valores negativos.

**BRASIL: PATRONES REGIONALES DE CRECIMIENTO DEL
EMPLEO INDUSTRIAL^{a/}
(1950-1970)**

Región	Cambio neto total	Cambio diferencial	Cambio estructural
Norte	6 342	5 301	1 041
NORDESTE	-174 396	-63 980	-110 416
Sureste	96 140	-16 722	112 862
Sur	53 017	56 327	- 3 310
Centro-oeste	18 897	19 074	-177

^{a/} Cálculos para los 25 estados del Brasil y 19 ramas industriales.

Fuente: Haddad, 1977.

Reflejando lo anterior, la situación de desempleo y subempleo del Nordeste sigue siendo grave: según una encuesta de 1972, el 42 por ciento de la fuerza de trabajo regional se encontraba en condiciones de subempleo visible o disfrazado (Evangelista *et al.*, 1979:211). Más recientemente se ha detectado que el 70 por ciento de la población eco-

nómicamente activa percibía un ingreso igual o inferior al salario mínimo (Macedo, 1982:263). Estos datos sugieren que el deterioro relativo del Nordeste es tan marcado que, sin duda, predominan los factores expulsivos de población. A su vez, las diferencias de salario con relación a los estados de Rio de Janeiro y Sao Paulo son lo suficientemente amplias (en estos estados más de dos tercios de la PEA percibe más de un salario mínimo), como para definir un poderoso factor de atracción para la población del Nordeste. No sorprende, pues, que en el período 1950-70 se haya acentuado el carácter expulsor de la región: la tasa de migración neta se elevó de -5,8 en 1950 a -12,5 en 1970 (Castro *et al.*, 1978:14) y el número de emigrantes (nativos de la región y ausentes de ella) pasó de un millón a cerca de 4 millones en el período (De Moura, 1979). Consecuentemente, ha disminuido la participación del Nordeste dentro del total de la población brasileña desde 34,6 por ciento en 1950 a 29,3 por ciento en 1980. Esto ha ocurrido a pesar de una ligera elevación de la tasa de crecimiento demográfico después de 1950, lo cual refleja la persistencia de una fecundidad relativamente elevada (para 1978 se ha estimado que la tasa global de fecundidad de la región superaba a la del país en un 50 por ciento, Leite, 1980).

Resaltando la posición de deterioro del Nordeste, la esperanza de vida al nacer para el decenio 1960-1970 era diez años menor que el promedio para el Brasil y cerca de veinte años inferior que la registrada en los estados del Sur (Carvalho y Ribeiro, 1979; Montenegro y Da Cunha, 1978). La mortalidad infantil, a su vez, es considerablemente mayor que en las demás regiones, como lo muestra el hecho que la probabilidad de morir antes de los dos años de vida haya sido, a fines de los años setenta, un 50 por ciento mayor que la del país (Leite, 1980). En otros términos, la relativamente elevada fecundidad en el Nordeste se contrapone con una fuerte emigración y con una elevada mortalidad. Veinte años después de iniciado el programa de la SUDENE, la región sigue mostrando un carácter deprimido y continúa siendo esencialmente expulsora de población.

Si no se percibe un mejoramiento de la posición del Nordeste en relación con las demás regiones, cabría preguntarse qué efectos ha tenido, a escala intrarregional, la estrategia de desarrollo adoptada. La desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó durante los años sesenta, como lo muestra la elevación del coeficiente de Gini desde 0,49 a 0,56 (Langoni, 1973). Ha podido detectarse una persistente tendencia hacia la concentración del ingreso en las áreas urbanas, puntos de emplazamiento de las industrias, y un leve descenso de la desigualdad en

las áreas rurales; este comportamiento sería el resultado combinado de la migración de desempleados y trabajadores familiares no remunerados desde el campo hacia los sectores urbanos de menor productividad, por una parte, y de la difusión de técnicas intensivas en capital dentro del sector industrial de la región, por otra (Cavalcanti, 1970). Como los esfuerzos de la SUDENE se han concentrado en la aplicación del programa de industrialización, no sorprende que las acciones en las áreas rurales hayan sido de menor envergadura; un estudio realizado en los años setenta mostró que en esas áreas unos tres millones de familias percibían un ingreso per cápita inferior a aquel que el Banco Mundial considera límite de pobreza absoluta (De Carvalho, 1979:463).

Los programas de reforma agraria y de colonización dentro del Nordeste han mostrado muy escaso dinamismo. Hay sospechas de una reducción drástica de las posibilidades de redistribuir población en el espacio rural a causa de que la zona peri-amazónica se habría saturado luego de absorber a no más de 250 mil personas en el período 1950-1970 (De Moura, 1979:85). De otro lado, aunque persisten una estructura latifundiar que hace uso extensivo de los recursos, la modernización rural ha involucrado la aplicación de tecnologías ahorradoras de mano de obra simultáneamente con la expansión de la ganadería en desmedro de la agricultura (Alves y Fiorentino, 1981). La evolución económica regional ha conducido, además, a la destrucción de los complejos productivos rurales, transfiriéndose hacia las ciudades las actividades de transformación (Evangelista *et al.*, 1979). Todos estos elementos han restringido la capacidad del medio rural para absorber fuerza de trabajo, promoviéndose la expulsión de la misma. Entre 1950 y 1970 cerca de 6 millones de personas emigraron desde las zonas rurales del Nordeste y alrededor de la mitad de ellas se dirigieron a las áreas urbanas de la región. Como efecto de esta transferencia, la población urbana creció, en ese período, a una tasa anual de 4,4 por ciento mientras que la rural lo hizo a una de 1 por ciento. Si el Nordeste era eminentemente rural en 1950 (sólo un cuarto de la población vivía en áreas urbanas), en 1980 presenta un predominio urbano (50,4 por ciento de la población regional era urbana). A pesar de esta fuerte transferencia rural-urbana, se ha estimado que, bajo las actuales condiciones de aprovechamiento de los recursos, será necesario desplazar unos 2 millones de trabajadores rurales para obviar problemas de "excedente estructural" (Martine, 1978).

2. *Ciudad Guayana: ¿ciudad nueva y polo de desarrollo?*

Ciudad Guayana, en el sureste de Venezuela, es uno de los programas más ambiciosos de apertura de "fronteras internas" en América Latina. Su propósito fue la formación de un complejo industrial que hiciera uso de recursos mineros e hidroenergéticos y contribuyera a diversificar la economía nacional. Se trataba de crear un "polo de crecimiento" económico y demográfico que contrapesara las tendencias centrípetas de la región metropolitana de Caracas (Friedman, 1966, 1969). Con 217 mil km², la región de Guayana albergaba, en 1950, al 3 por ciento de la población del país (146 mil habitantes); su densidad era de medio habitante por km². Con un predominio rural, el único centro urbano importante, Ciudad Bolívar, tenía unos 30 mil habitantes (DGE y CN, 1975). Durante los años cincuenta entraron en explotación grandes yacimientos de hierro, habilitándose nuevos asentamientos; uno de éstos, Puerto Ordaz, integrará más tarde, junto a la localidad de San Félix, la Ciudad Guayana. La región comenzó a ser explorada sistemáticamente y se elaboraron proyectos para una planta siderúrgica y centrales hidroeléctricas en la cuenca del Caroní que fueron comisionados a una nueva entidad, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), que tendría a su cargo el desarrollo integral de la región. Estimulados por la actividad minera y la construcción, los asentamientos que posteriormente formarán Ciudad Guayana aumentaron de 4 mil a 30 mil habitantes entre 1950 y 1961; Ciudad Bolívar, a unos 100 kms. de distancia, duplicó su población; y la región en general creció a una tasa de 4.4 por ciento, aunque prácticamente la totalidad del aumento fue absorbido por las áreas más directamente vinculadas con la aplicación del programa sidero-energético. El que la población rural se hubiera mantenido casi invariante en el decenio corrobora el carácter concentrado de la expansión ocurrida en los años cincuenta.

Obedeciendo a propósitos de desconcentración metropolitana, se funda, en 1961, Santo Tomé de Guayana (Amaro *et al.*, 1975). La ciudad se formó agrupando los asentamientos ya establecidos en la confluencia del Caroní con el Orinoco. En su entorno la CVG dio término, durante los años sesenta, a lo que se considera como el ciclo fundamental del programa de Guayana: el establecimiento de industrias básicas que permitieran la eventual generación de un complejo integrado por industrias intermedias. Si los años cincuenta mostraron un importante dinamismo en la región, en la década siguiente ocurre una transformación aún más notable. El crecimiento de Ciudad Guayana fue vertiginoso: de 30 mil a 144 mil habitantes entre 1961 y 1971 (una tasa de

crecimiento de 15,8 por ciento anual); por su parte, Ciudad Bolívar superó los 103 mil pobladores en 1971. La región en su conjunto se incrementó a una tasa anual de 5,5 por ciento; pero, nuevamente, la mayor parte de este aumento fue absorbido por la zona de Ciudad Guayana. Mientras el porcentaje de población urbana se elevó por encima del 75 por ciento, la población rural apenas creció a una tasa de 1 por ciento anual. No obstante lo significativo de los cambios ocurridos, el programa se ha distinguido por un impacto limitado en cuanto a su área de influencia. Un estudio señala que el enorme esfuerzo realizado por el Estado en Guayana, donde en los años sesenta concentró el 10 por ciento de todas sus inversiones, sólo ha permitido generar "un polo de desarrollo incompleto": se ha producido una expansión industrial y se ha creado una aglomeración urbana, pero como los encadenamientos se dirigen fuera de la región, incluso al extranjero, los efectos dinamizadores se han escapado, dando lugar a formas de estancamiento regional y marginalidad urbana (Travieso, 1976).

Después de 15 años de experiencia no se ha logrado integrar los dos asentamientos básicos de Ciudad Guayana, Puerto Ordaz y San Félix; las diferencias entre ellos no desaparecieron, sino aumentaron, como lo muestran indicadores locales sobre condiciones de salud y sanidad ambiental (Pazos *et al.*, 1975), configurando una aglomeración socialmente segregada. En otros términos, Ciudad Guayana se muestra internamente desarticulada. Otra característica de Ciudad Guayana es la juventud de su población (el 70 por ciento tenía menos de 25 años en 1971) reflejo de la fuerte migración de adultos jóvenes. Tal estructura por edad ha impuesto presiones sobre la oferta de empleos y servicios urbanos que Ciudad Guayana no ha estado en condiciones de atender. Así, la tasa de desempleo abierto alcanzaba todavía a 15 por ciento en 1973 (CVG, 1973); tan elevado índice es el resultado de una base industrial de alta tecnología que ocupó una gran masa de trabajadores durante la etapa de construcción, para luego reducir el número de puestos de trabajo y elevar los requisitos de calificación. En materia de vivienda, Ciudad Guayana presentaba en 1970 un déficit del 46 por ciento, bastante más del doble de los porcentajes registrados por otras ciudades de fuerte crecimiento demográfico del país (Travieso, 1976:473). A estas circunstancias se añaden el alto costo de los bienes de consumo esencial, especialmente los alimentos (que deben ser "importados" desde otras regiones), la considerable distancia respecto de otras ciudades importantes y la carencia de medios locales de recreación y difusión cultural. La insatisfacción de las necesidades básicas de la población, la persistencia de formas segregativas de ocupación del suelo, las deficiencias en las condiciones materiales de existencia, los reiterados conflictos sociales,

hacen de Ciudad Guayana un modelo real muy distinto del teórico elaborado en tiempos de su fundación (Vladar, 1981).

Ciudad Guayana no pareciera haber ejercido un impacto global sobre la región —salvo aquel de las “relaciones típicas del enclave” (Ibid.). Tampoco parece constituir un ejemplo de proyecto urbano en el que se atiendan los requerimientos de una población nueva y de alto dinamismo (Rodwin, 1972; Nogueira y Negrón, 1974; Travieso, 1976). ¿Ha contribuido el programa a la desconcentración de la población venezolana generando un contrapeso para la región metropolitana? Aun cuando la magnitud de las inversiones involucradas es considerable, ellas se canalizaron hacia industrias básicas que, por sus características tecnológicas, absorben poca fuerza de trabajo. Si bien se están empleando recursos domésticos que contribuyen a la diversificación de la economía nacional, no se ha logrado atraer hacia el área un número de industrias intermedias que genere una cantidad importante de puestos de trabajo. Por todo lo anterior no puede esperarse que el programa haya contribuido a la formación de un efectivo contrapeso para la concentración metropolitana. En rigor, la región de Guayana dejó de ser expulsora de población, para convertirse en receptora, pero todavía en 1971 aglutinaba apenas al 4 por ciento de los habitantes del país. Según una estimación (Chen y Picouet, 1979), la región tuvo una corriente migratoria interna neta de 44 mil personas entre 1961 y 1971, cifra que equivale a menos de 10 por ciento del número de migrantes que recibió la región metropolitana en igual período. La región atrae migrantes principalmente desde el nororiente del país (79 por ciento de los migrantes tiene ese origen); sin embargo, de todos los emigrantes de aquella zona, menos de una cuarta parte se dirigió a Guayana en tanto que la mayoría emigró a la región metropolitana. Como con las demás regiones Guayana tiene intercambios de población muy pequeños, el aporte ejercido por el programa en materia de redistribución de población a escala nacional es reducido y, en apariencia, se ha circunscrito a ofrecer una alternativa a sólo una porción de los migrantes de la zona nororiental del país, tradicionalmente expulsora de población.

3. *Bolivia: De la reforma agraria a la colonización*

Antes de 1952 Bolivia podía ser singularizada como un caso-tipo de economía agraria en el que la ineficiencia iba de la mano con la carencia de equidad social. Ocho de cada diez bolivianos vivían y trabajaban en el medio rural en 1950 y, sin embargo, el producto obtenido era

tan escaso que, para abastecer la exigua demanda interna, el país tenía que utilizar gran parte de las divisas disponibles generadas prácticamente en su totalidad por la minería, sector que sólo absorbía el 5 por ciento del empleo masculino (CEPAL, 1958). Gran parte de la escasa productividad agropecuaria se explicaba por la vigencia de relaciones sociales de producción de índole servil. La ausencia de inversión de capital en el campo y la inexistencia de campesinos asalariados condicionaban una "economía nacional de subsistencia" (García, 1964). El reparto de los recursos productivos revelaba diferencias abismales: un magro 6 por ciento de las unidades empadronadas en 1950 concentraba el 92 por ciento de la superficie, en tanto que la mitad de las explotaciones apenas ocupaba el 0,13 por ciento. Aún más, el 29 por ciento de los predios poseía un tamaño medio inferior a media hectárea (Canelas, 1966). Como la posesión de la tierra era esencialmente un medio para la adquisición de poder social, las áreas efectivamente cultivadas apenas comprendían medio por ciento de la superficie del país, casi en su totalidad explotada bajo condiciones "semifeudales" (Alexander, 1958: 58; Carter, 1971). Además, la intrincada orografía contribuía, en ausencia de inversiones en vialidad, al fraccionamiento del espacio nacional y al incremento del aislamiento de los lugares poblados sin que se definiessen circuitos de intercambio.

El poblamiento de Bolivia presentaba en 1950 una marcada irregularidad. Aunque el 80 por ciento de la población residía en áreas rurales, su localización daba una imagen de "insularidad" ya que la mayoría absoluta de los habitantes vivía en las áreas más húmedas del Altiplano y en los fondos planos de los Valles interandinos. Ambas zonas, sin embargo, comprenden sólo un tercio de la superficie nacional y presentan vastas extensiones marginales en cuanto a su potencial agropecuario, por lo que su población ha tendido a agruparse en las partes mejor dotadas donde se identificaban formas de "saturación rural" (sobrepoblación relativa). En tanto, en la zona de los Llanos, con más del 60 por ciento del territorio, residía apenas el 12 por ciento de la población, lo que daba lugar a una densidad de medio habitante por km². Aun cuando no se dispone de información detallada para 1950, es probable que la elevada mortalidad de la población total, con una esperanza de vida de 40 años para 1950-55 (Somoza y Llanos, 1963), haya sido aún mayor en las áreas de denso poblamiento rural en el Altiplano y los Valles. La alta mortalidad se asociaba, sin duda, a condiciones materiales de existencia extremadamente precarias.

En 1952 se produce una ruptura en la trayectoria política de Bolivia, con la asunción de un gobierno que postula un programa de transformaciones estructurales de la sociedad, uno de cuyos pilares fue la reforma agraria iniciada en 1953. Con esta medida se pretendía superar el estancamiento de la producción agropecuaria y ampliar el mercado interno mediante la conversión de los trabajadores del campo en productores con capacidad adquisitiva. Entre los objetivos generales de la Reforma Agraria se incluye el que propone: “Retener la población rural, evitando la despoblación del agro boliviano, cuya masa humana, por imposibilidad de conseguir en el campo medios adecuados de subsistencia, emigra constantemente, en busca de trabajo a los asentos mineros, a los centros urbanos y a países extranjeros” (SIAP, 1978:269).

Los objetivos específicos comprendían el otorgamiento de tierra a los campesinos, la restitución de tierras usurpadas a las comunidades agrícolas, la eliminación del régimen servil de trabajo agrícola, estimular la industria agropecuaria, conservar los recursos naturales y “promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada en la zona interandina con el objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente del territorio boliviano” (Ibid: 270).

Hasta 1975 se habían distribuido unos 18 millones de hectáreas a unos 305 000 beneficiarios (SNRA, 1975), que representaban más del 51 por ciento de los trabajadores agrícolas masculinos empadronados en 1976. Aun cuando en el Altiplano y los Valles la superficie afectada es mucho menor que en los Llanos, en virtud de las características de ocupación del espacio, la intensidad del proceso de reforma, medida por el número de beneficiarios, ha sido mucho mayor en las dos primeras zonas mencionadas. Pero aun cuando el proceso de reforma alcanzó dimensiones significativas, la experiencia ha sido criticada desde varios puntos de vista. Uno de ellos se refiere al carácter esencialmente distributivo del programa, lo que ha conducido a la preservación del minifundismo en los Valles y el Altiplano. No hubo un mayor incremento del tamaño de las explotaciones y es probable que, en virtud del crecimiento demográfico del campesinado y de la operación de formas sucesoriales, la fragmentación se haya acentuado todavía más limitando las posibilidades de tecnificación y de producción de los alimentos necesarios para la subsistencia familiar (M.A.C.A., 1974:18).

El minifundismo extremo genera situaciones de sub-empleo disfrazado que se manifiestan en el hecho que únicamente un sexto de la

fuerza de trabajo rural del Altiplano perciba el salario prevaleciente en la región (BID, 1973). Como la reforma no ha contribuido a facilitar el acceso del campesinado al crédito, ni tampoco ha establecido mecanismos para la comercialización del producto, los instrumentos de trabajo continúan siendo elementales y, como antes de 1953, siguen requiriendo del uso intensivo del esfuerzo de todo el grupo familiar para permitir la eventual generación de un pequeño excedente realizable en el mercado. Mientras la población trabajadora masculina del agro creció a una tasa de 1,3 por ciento anual entre 1950 y 1976, la fuerza de trabajo involucrada por la economía campesina independiente lo hizo a razón de 3,6 por ciento anual (Pinto, 1982).

La reforma agraria ha contribuido a modificar el patrón de asentamientos en las zonas andinas. Antiguos poblados, estrechamente vinculados a la hacienda colonial, experimentaron una súbita declinación. En cambio han surgido otros debido a la aparición de nuevos circuitos de comercialización de la producción campesina. Sólo en el Altiplano se señala la existencia de unos treinta pueblos nuevos (Preston, 1970; Marshall, 1970). Junto a los mercados locales posibilitados por la abolición del control de los hacendados sobre las transacciones, comenzaron a desarrollarse pequeños comercios, se establecieron recintos de acopio, almacenaje y para alojamiento, locales para sindicatos campesinos y para actividades administrativas, escuelas, etc. (Preston, 1975).

Tal como se ha indicado, la región oriental (Llanos) no fue mayormente afectada por la reforma agraria: aunque en ella se encuentra algo más del 40 por ciento de la superficie distribuida, la abundancia de tierras y la escasez de mano de obra propiciaron la mantención y reproducción de las grandes pertenencias. Además, con la intención de promover el desarrollo capitalista de la agricultura (M.N.R., 1954), y de conformidad con la estrategia de diversificación económica, el Estado ha brindado un sólido apoyo a la agricultura del Oriente mediante la política crediticia y la acción en materia de infraestructura. Todo ello ha implicado una situación de privilegio para los empresarios agrícolas que, frente a la pobreza predominante en el área tradicional y de colonización, han experimentado una rápida capitalización (Romero, 1978).

Bajo tales condiciones no es extraño que la agricultura tropical del Oriente haya contribuido a transformar al sector agropecuario nacional de importador en exportador, especialmente con la producción azucarera, algodonera y de soya (CEPAL-CIDA, 1979). Estas mismas explotaciones que hacen uso de una reducida fuerza de trabajo estable,

proporcionan empleo estacional para unos 50 mil trabajadores a los cuales se les ha abierto una opción frente al tradicional desplazamiento a la zafra azucarera del Noroeste argentino (CONEPLAN, 1978). Hay que destacar, sin embargo, que el crecimiento de la región de los Llanos no se ha debido sólo al sector agrícola, sino también a la explotación de hidrocarburos y al emplazamiento de agroindustrias.

El proceso de transformación de los Llanos se ha desarrollado como efecto paralelo de los cambios inducidos por la estrategia de diversificación económica, la nacionalización de las minas y la reforma agraria. Simultáneamente, aunque con un menor dinamismo, se ha desenvuelto la actividad de colonización de las tierras vírgenes ("frontera interna") del Oriente. La iniciativa de desplazarse hacia el oriente no es nueva, pero sólo con la revolución de 1952 y la promulgación de la reforma agraria, la colonización comenzó a adquirir importancia. El programa tenía como objetivos reconocidos aliviar la "presión demográfica" de las zonas andinas, elevar el nivel de producción agropecuaria, diversificar la economía y las exportaciones y ocupar efectivamente espacios vacíos del territorio nacional (Ayala, 1978). Durante los años cincuenta se realizan algunos esfuerzos que resultan poco promisorios. Sin embargo, los organismos de planificación continuaron asignando un papel clave a la colonización; para los años sesenta se esperaba generar en el oriente unos 140 mil puestos de trabajo, lo que se suponía equivalente a cien mil familias o medio millón de personas (J.N.P., 1961:115) que serían desplazadas de las zonas montañosas.

La colonización se reactivó con la creación de organismos encargados de propiciar la migración desde las tierras hacia el oriente y de otorgar tierras. El Banco Interamericano de Desarrollo concedió préstamos para el asentamiento de 9 000 mineros que debían ser relocalizados debido a la modernización tecnológica de las minas; por otra parte, el Estado obtuvo empréstitos para la construcción de carreteras. Sin embargo, una evaluación de la Organización de Estados Americanos apunta que las tasas de deserción de los colonos fueron muy elevadas alcanzando, en algunas colonias, a más de la mitad de los casos (OEA, 1963). La experiencia con el traslado de los mineros fue particularmente negativa: sin conocimiento de la agricultura, carentes de apoyo técnico y crediticio, abandonados por los organismos oficiales, emprendieron el retorno al hogar (Stearman, 1973).

Tres han sido las principales zonas de colonización: Caranavi-Alto Beni, Chaparé-Chimoré y el sector norte de Santa Cruz; las dos pri-

meras se sitúan en el *piedmont* andino próximo a las dos mayores ciudades del país (La Paz y Cochabamba) y la tercera sobre una ruta que se proyecta hacia el norte desde la ciudad de Santa Cruz. Como la red caminera cruza hacia el este de los Andes sólo desde las ciudades mayores, este patrón de localización aparece determinado por las condiciones de accesibilidad.

A pesar de los esfuerzos intermitentes del gobierno, la colonización ha tenido resultados desilusionantes (Hiraoka, 1977). Poco más de 48 mil familias (194 mil personas), algunos antiguos residentes (nativos) de los Llanos, se habrían relocalizado en las colonias del oriente boliviano entre 1950 y 1976 (CONEPLAN, 1976). La escasa magnitud de la población asentada —en 26 años no alcanza a la mitad de la que se esperaba desplazar desde los Valles y el Altiplano durante los años sesenta— puede adjudicarse a la falta de una política integral del gobierno y a la carencia de opciones reales para los eventuales interesados. Así, los organismos oficiales han descuidado la selección, capacitación y asistencia, y no han prestado suficiente atención al suministro de servicios e infraestructura. De otro lado, las zonas efectivamente abiertas para la colonización son de reducido tamaño y en ellas, irónicamente, la tierra se ha convertido en recurso escaso. Con frecuencia el colono obtiene un ingreso monetario tan exiguo de la explotación de su predio que, en el caso de las colonias situadas al norte de Santa Cruz, se ve obligado a perder parte de su independencia como productor y vender su fuerza de trabajo a las empresas agropecuarias de la zona (Drevon y Treche, 1976:720). De este modo, la colonización es un medio para garantizar, bajo condiciones muy favorables, una reserva de mano de obra a las empresas capitalistas. En los otros frentes de colonización, Chaparé y Alto Beni, donde no se registra la presencia de agroempresas, los pequeños productores tienen que afrontar elevados fletes impuestos por un control oligopólico de los medios de transporte (Ibid.: 704).

No obstante la persistencia del predominio rural, el grado de urbanización aumentó notablemente desde 1950 para alcanzar el 42 por ciento en 1976. De ello se infiere que ha habido una importante transferencia de población rural hacia los centros urbanos. Las tasas medias anuales de crecimiento de las poblaciones urbana y rural fueron 3,8 y 1,1, por ciento, alcanzando en la ciudad de Santa Cruz un nivel excepcionalmente alto, superior al 7 por ciento. Las diferencias de crecimiento de ambas poblaciones reflejan grandes diferencias en sus condiciones de existencia; en 1960, el ingreso per cápita urbano era siete veces superior al de las áreas rurales y esa relación aumentó a casi nueve veces en

1972 (PREALC, 1978). Otro aspecto fundamental de esta transferencia rural-urbana fueron los cambios en la estructura del empleo: la población económicamente activa masculina en la agricultura, incluidos los trabajadores familiares no remunerados, se mantuvo prácticamente constante entre 1950 y 1976 (Maletta, 1980), mientras que los demás sectores de la economía se incrementaron en un 3,36 por ciento anualmente.

Según el censo de 1976 dos tercios de la migración interdepartamental en los cinco años anteriores llegó a los departamentos en que se sitúan las tres ciudades principales del país; esos departamentos fueron los lugares de origen del 48 por ciento de los cambios de residencia. Santa Cruz emerge, sin embargo, como el área de mayor atracción migratoria, con una elevada migración neta positiva, en tanto que los Departamentos de los Valles y del Altiplano tenían tasas de emigración muy superiores a las de inmigración. Es más, los saldos migratorios de Santa Cruz, con respecto a los demás Departamentos del país son positivos en todos los casos. En cambio la zona sur del Altiplano tenía saldos negativos en sus intercambios con todos los otros Departamentos. A escala de provincias se observa que la población se desplaza preferentemente hacia aquellas en que se sitúan las ciudades mayores (Herrera, 1980). Esto tiende a corroborar la importancia de la transferencia de población desde las áreas rurales a las urbanas. El efecto de la migración en el crecimiento de las áreas urbanas aparece realizado por los indicios de que el aumento vegetativo de las mismas es inferior a la de las rurales (BOL/78/PO.1).

Las cifras censales revelan también la mayor gravitación adquirida por la zona oriental del país. Sin embargo, el Altiplano y los Valles absorbieron el 70 por ciento del crecimiento de la población nacional en el período intercensal y el incremento experimentado sólo por las ciudades mayores de esas regiones superó al aumento total de los Llanos. Aparentemente, entonces, la región oriental no ha cumplido la función que se le ha asignado: servir de válvula de escape para aliviar la "presión demográfica" en las áreas rurales de las zonas montañosas. El Instituto Nacional de Colonización ha reconocido que los esfuerzos desplegados a lo largo de 25 años no han logrado aliviar ni siquiera el diez por ciento de la presión demográfica añadida a la región del Altiplano (Albó, 1976). A pesar de que la tasa de crecimiento de la población rural del Altiplano y los Valles había sido menos de la mitad de la de los Llanos, en 1976 aquellas regiones todavía contenían el 83 por ciento de los habitantes rurales del país. Dada la alta fecundidad de los estratos

agrícolas bajos, es probable que la relación hombre-tierra continuara deteriorándose en los bolsones de mayor fraccionamiento predial de las zonas andinas. Esto, en ausencia de un impulso sostenido a la colonización, desemboca en un aumento de la migración hacia las zonas urbanas.

Se ha señalado que el proceso de cambios iniciado en los años cincuenta ha tenido un considerable impacto económico y sociodemográfico. El campesinado quedó liberado para desplazarse y hacer uso de su predio; sin embargo, el tamaño de las explotaciones y las particiones por sucesión, han conducido a una fragmentación exagerada especialmente en las zonas montañosas. Sin acceso al crédito ni cambio de tecnología, el campesinado sigue haciendo uso intenso de la mano de obra familiar, y la baja productividad, sólo permite mantener condiciones de subsistencia elemental. Pero la acción pública no se circunscribió al reparto de tierras; la estrategia de diversificación económica del Estado incluyó el apoyo crediticio a las empresas agropecuarias del oriente las cuales también se han beneficiado con obras viales y ferroviarias. Simultáneamente la explotación petrolera contribuyó al crecimiento económico de Santa Cruz, ciudad que se convierte en un dinámico centro agroindustrial. La propia ampliación del aparato del Estado, que paulatinamente va asumiendo el control de la mayoría absoluta de las inversiones, la extensión de las actividades de tipo terciario y las limitaciones impuestas por el medio rural andino, sirven de incentivo para la migración hacia las ciudades.

4. *Una política demográfica regional: el caso de México*

La Política Demográfica Regional (PDR) de México, formulada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) durante la segunda mitad de los años setenta, ha sido concebida “con el fin de lograr, a nivel nacional, una tasa de crecimiento del 2,5 por ciento en 1982 y 1 por ciento en el año 2000” (CONAPO, 1977:1). Se trata de un marco general para que las acciones a escala regional (estatal) sean congruentes con los lineamientos y metas nacionales. Estas últimas como una antítesis a la posición “poblacionista” que el Estado había mantenido en los decenios precedentes, reflejan una reacción ante “los efectos negativos que podrían tener para el ulterior desarrollo del país y para el bienestar de la población, las denominadas presiones demográficas” (Ocampo, 1982:B). Como “presiones demográficas” se identifican la “explosión demográfica y la revolución urbana”. La primera es representada por el aumento del crecimiento demográfico que, entre 1940 y 1976, significó

una triplicación de la población del país hasta alcanzar 62 millones de habitantes. La segunda, por el aumento de la proporción de población urbana desde 33 a 63 por ciento en ese mismo período; tal incremento ha ocurrido primordialmente por efecto de la migración rural-urbana. Pero en los años setenta, según la PDR, se producen importantes cambios: una transición hacia una menor fecundidad; el surgimiento de la intención de influir sobre las variables demográficas; y, la interpretación de la población como factor influyente e influido por el desarrollo.

El CONAPO propicia la planeación del proceso de cambio de la población mediante acciones directas (programas de planificación familiar, educación en población, educación sexual, de comunicación e información), e indirectas (derivadas de las políticas sectoriales de desarrollo económico y social). Se espera que estas últimas “hagan irreversibles los factores que determinan la constitución de familias menos numerosas y elevan la capacidad de ciertas zonas para retener y reorientar los flujos migratorios” (Ocampo, 1982:2). Para determinar metas de crecimiento de la población, el CONAPO preparó una “proyección programática”, con descensos graduales de la tasa de crecimiento adjudicados a una baja de la tasa de natalidad, que para el año 2000 proporciona 100 millones de habitantes, 30 millones menos que la población obtenida al aplicar una tasa de crecimiento constante. Como se advierte que “en casi todos los estados existen manifestaciones de las presiones demográficas que desbordan la capacidad de respuesta de sus estructuras económicas y sociales” (CONAPO, 1977:36), se propone una estrategia global que permita el cumplimiento de la proyección programática. Así, la PDR señala los siguientes objetivos en cuanto a crecimiento natural: *a)* armonizar el crecimiento de las entidades para alcanzar las metas nacionales; *b)* inducir una reducción de las diferencias regionales de a fecundidad; y, *c)* integrar la planificación familiar a los programas federales, estatales y municipales. Se formulan, en consonancia con esos objetivos, metas expresadas como tasas de crecimiento natural y de natalidad para grupos diferentes de estados; del mismo modo se indican metas estatales, y por grupos de edades, de cobertura anual media de usuarias de anticonceptivos.

Al considerar la componente migratoria del crecimiento de la población, la PDR reconoce que la existencia de fuertes fluctuaciones de este último obedece al desigual desarrollo regional, y origina tendencias a la concentración de población principalmente en las tres áreas metropolitanas del país. Ambos elementos, considerados sinónimos de una “inadecuada distribución” de la población, podrían agudizarse “pues,

en la medida que disminuya la fecundidad, aumentará la importancia del crecimiento social en la determinación de la dinámica regional de la población” (Ibid: 47-48). Por lo tanto, el CONAPO propicia una política migratoria. Utilizando informaciones sobre los saldos migratorios del período intercensal 1960-1970, la PDR distingue grupos de entidades de atracción y de rechazo; agrupando las entidades de origen de los migrantes con las áreas metropolitanas de destino, se definen tres regiones migratorias. Como conclusión del análisis de la información se sostiene que se requiere de una “política demográfica regional que coadyuve a modificar el carácter concentrador de la dinámica migratoria actual, que facilite el desarrollo de las regiones atrasadas y mejore el equilibrio entre población, actividad económica y recursos naturales” (Ibid:68).

En esencia, la PDR se propone cambiar “los flujos migratorios y los elementos inherentes a la necesidad de migrar” (Ibid: 74). Identifica los siguientes “subobjetivos”: *a)* estimular el arraigo en las entidades expulsoras de población; *b)* reorientar la migración hacia entidades en que se puedan aprovechar más eficientemente los recursos, infraestructura y ventajas comparativas; *c)* desacelerar la concentración de la población; y, *d)* otorgar un marco para las acciones orientadas a disminuir las desigualdades espaciales en materia de bienestar. “Asimismo, se considera necesario que la política migratoria, al tener efectos en el cambio del crecimiento demográfico. . . no produzca tasas de crecimiento estatales superiores al 4,5 por ciento anual” (Ibid:77). La estrategia de la política migratoria contempla tres componentes denominados “tres R’s”, a saber: retención de población en las entidades con fuerte emigración actual y pasada; reorientación de parte de las corrientes migratorias actuales; y, reubicación de trabajadores de la administración pública federal actualmente localizados en el área metropolitana de Ciudad de México (AMCM). Se sostiene que estos tres elementos de política se apoyan mutuamente y tienden a aminorar la migración hacia las áreas metropolitanas. Por otro lado, se afirma que al disminuir el crecimiento natural de los estados se favorece la retención de los eventuales migrantes, “sin que se cause, demográficamente, nuevas presiones a las estructuras económicas y sociales locales” (Ibid:81). Se definen, además, “programas integrados” que corresponden a combinaciones de los tres elementos de la política para las tres regiones ya mencionadas.

Para asignar metas referidas al decenio 1978-1988, la PDR identifica las entidades que dirijan sus corrientes migratorias hacia las áreas metropolitanas, así como entidades potencialmente receptoras de

inmigrantes. En el caso de las primeras, expulsoras de población, las metas propuestas consisten en reducir la tasa de migración neta negativa a un uno y a un medio por ciento en los diferentes estados. Tales metas implican que en el decenio se retendría entre 800 y 860 mil personas. El componente de reorientación, que tiene el propósito de desviar corrientes migratorias que se dirigen a las áreas metropolitanas, determina, para las entidades de destino alternativo, tasas de migración neta positivas que van de 0,6 a 1 por ciento anual. El cumplimiento de estas metas comprenderá entre 529 y 550 mil personas en el decenio. Finalmente, el componente de reubicación es equivalente al Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, elaborado por una dependencia de la Presidencia y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que consiste en relocalizar parte de la población de Ciudad de México que depende directamente de los empleos públicos. La meta propuesta para el quinquenio 1978-1982 implica reubicar a unas 330 mil personas.

La población sujeta a los tres programas, en el decenio 1978-1988, sería de 1,7 millones de personas, "cantidad suficiente para cambiar la tendencia de las corrientes migratorias" (Ibid.: 102). Las metas se desgagan en dos etapas quinquenales: una, de "rompimiento de las tendencias", se apoya fundamentalmente en el programa de reubicación; y la segunda, de "consolidación", se basa en la aplicación de los otros dos programas. La suma de las metas de retención, reorientación y reubicación correspondientes a cada región migratoria proporciona las metas para los "programas integrados", el más voluminoso de los cuales es el del AMCM ya que para el decenio 1978-1988 significaría restar a su crecimiento cerca de "1,3 millones de personas, cantidad similar a la que inmigró en la década de 1960 a 1970" (Ibid: 108). La PDR concluye con la identificación de metas globales de distribución de la población total por entidad para los años 1982, 1988 y 2000, reflejando el efecto neto de la reducción del crecimiento natural y de la modificación de la intensidad y dirección de las corrientes migratorias.

Advirtiendo que, de no actuar sobre la migración, el país avanzaría hacia situaciones "socialmente conflictivas", la PDR sostiene que "los instrumentos y programas establecidos, hasta hace unos años, para contrarrestar esas perspectivas, no han logrado incidir significativamente en el proceso de concentración espacial de la población. Ante la inercia concentradora y la apenas iniciada política de distribución de la población, es importante hacer un examen de la efectividad de los instrumentos tales como los parques industriales, leyes de fomento económico

regional, precios diferenciales en energéticos, en tarifas de transporte y estímulos fiscales selectivos” (Ibid.: 135). Sin embargo, la PDR no realiza este examen ni menciona medidas o instrumentos alternativos, con la sola excepción del programa de reubicación de empleos públicos. De ello se inferiría que los medios directos de acción para llevar la PDR a la práctica son básicamente los ligados a la reducción del crecimiento vegetativo. En tanto, las acciones relativas a migración corresponderían a distintos organismos gubernamentales a los que se les sugiere tener en cuenta las metas establecidas por la PDR. Es decir, la estrategia sobre distribución espacial de la población dependería fundamentalmente de lo que se realice en cuanto a la disminución de la fecundidad y a integración de las metas de la política de migración a los planes sectoriales y regionales de desarrollo, “única forma de generar su implementación” (Ibid.: 123). Aún más, se afirma que “los avances que se hagan en la solución de los problemas demográficos que hoy enfrentamos, dependerán fundamentalmente de la forma en que sean asumidos los objetivos planteados por las distintas instituciones responsables de los programas de desarrollo que se realizan en el país” (Ibid.: 153). Algunos años después de formulada la PDR se sostiene que “aún no se han dado los pasos definitivos para dotar a la política de población de instrumentos y de mecanismos para articularse con los programas económicos y sociales” (Ocampo, 1982:52-53).

Resulta prematuro evaluar el cumplimiento de las metas identificadas por la PDR. Sin embargo, los datos básicos del Censo de Población de 1980 proporcionan indicios acerca de la situación demográfica a mitad del primer quinquenio considerado por la política. Hay evidencias de un descenso de la fecundidad en los años setenta, aun cuando el mismo no podría ser adjudicable sólo a las acciones del CONAPO o de las agencias que auspician la práctica de la anticoncepción. Además, se aprecia que el incremento de la participación porcentual de las áreas metropolitanas en la población total del país ha sido menor de lo que se obtendría extrapolando las tendencias y hasta aparentemente más reducido que lo propuesto en la primera meta quinquenal de la PDR. De modo paralelo, la pérdida de importancia relativa de las entidades tradicionalmente expulsoras de población ha sido bastante menos acentuada que lo supuesto en 1977. Estos antecedentes son interpretados como una disminución de las tendencias concentradoras de población debido a que “el fortalecimiento de las economías regionales a través de programas de desarrollo económico y social está haciendo posible el inicio de procesos de retención de población que potencialmente sería migran-

te” (Ibid.: 42-43). Como no se identifica qué programas son esos ni cuáles son sus instrumentos, es imposible saber de qué modo se articulan con los objetivos y metas de la PDR. Podría ocurrir que los eventuales cambios en el patrón de migración constituyesen efectos, esperados o no, de acciones, públicas y privadas, emprendidas con anterioridad a la formulación de la PDR. De otro lado, como los cambios producidos en la distribución de la población son un efecto neto de modificaciones en las pautas de crecimiento total, podría también suponerse que el impacto de las diferencias interestadales en el descenso de la fecundidad haya sido en los años setenta más pronunciado que los cambios en las corrientes migratorias. En tanto no se reconozcan, por separado (sin negar sus interrelaciones), los efectos del descenso de la fecundidad y de los cambios en las pautas migratorias, será imposible determinar en qué medida se estaría dando cumplimiento de los objetivos de la PDR.

Otro punto crítico que presenta la PDR se refiere a la forma de dar cumplimiento a las metas de migración. Mientras la política de reducción de la natalidad posee instrumentos que le son específicos, la de migración se hace depender de acciones e instrumentos que no le son exclusivos y que la PDR no identifica. Parecería válido suponer, en todo caso, que las expectativas de éxito en materia de retención, reorientación y reubicación de población estarán en función de políticas referidas a las pautas espaciales de creación de empleos y de suministro de servicios. Desde un punto de vista operativo, entonces, las metas precisas que contempla la PDR en cuanto a migración parecieran ser más bien elementos de referencia, cuyos fundamentos teóricos y empíricos no se hacen suficientemente explícitos. (Lavell, 1981). En rigor, dadas las condiciones de inestabilidad de las economías regionales, las fluctuaciones que experimentan las políticas públicas de tipo sectorial y los índices elevados de subutilización de la mano de obra, parece poco auspicioso postular metas precisas en materia de migración. “Si es difícil señalar metas claras en el campo de la fecundidad, es prácticamente imposible hacerlo en lo referente a la distribución de la población en el territorio, dada la complejidad de factores que intervienen en el fenómeno, y el grado incipiente de conocimiento que tenemos de él” (Brito, 1979:471).

III. EL AMBITO DE LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Como puede desprenderse de las ilustraciones precedentes, las acciones destinadas a modificar los patrones de organización espacial de

los países latinoamericanos han sido numerosas y muy diversas. Sin embargo, y desde distintos ángulos, podría afirmarse que los resultados obtenidos han sido poco alentadores (Gilbert, 1980). Estas observaciones son especialmente válidas en lo que concierne a la distribución espacial de la población y la migración interna. Se ha podido constatar que, no obstante el peso de las acciones desplegadas para alterarlas, persisten las tendencias concentradoras de la población, acentuándose las desigualdades interregionales. Esta discrepancia manifiesta entre las tendencias del proceso de distribución de la población y lo que los gobiernos consideran deseable, representa un gran desafío para los planificadores de América Latina. Muchas son, sin duda, las circunstancias que subyacen a aquella discrepancia. Algunas de ellas se mencionan a continuación.

1. *Identificación de "situaciones críticas"*

Ya se ha señalado que en los planes de desarrollo y otros documentos de los gobiernos, frecuentemente se alude a "situaciones críticas" que no se definen con suficiente precisión en cuanto a su alcance y significado. A menudo estas situaciones no son motivo de un análisis suficientemente exhaustivo, que permita medir su extensión, determinar su dinamismo y establecer sus factores de determinación. Entonces resulta difícil formular objetivos que no sean ambiguos o conflictivos (Gilbert, 1980).

Una de las "situaciones críticas" sobre la cual pareciera existir consenso en América Latina es la concentración de la población en áreas metropolitanas. Esta concentración se ha venido acentuando en varios países, junto con el crecimiento urbano en general (Hardoy, 1982). Sin embargo, esto no permite inferir que la situación sea "negativa" en todos los casos, sin importar el grado de desarrollo y el patrón de urbanización del país. Tampoco cabe calificar a la concentración metropolitana como "irracional" a menos que se demuestre que se contrapone con las tendencias históricas del proceso de desarrollo o que se convenga en la necesidad de una alteración radical del mismo. Dado que los estilos de desarrollo predominantes, ajustados a la racionalidad capitalista, apoyan un modelo de acumulación que es básicamente concentrador, la expansión metropolitana no puede entenderse sino como un producto históricamente necesario (ILPES, 1980:790).

Bajo estas condiciones se han conformado en América Latina áreas de concentración que han dado origen a economías externas de

aglomeración, reforzándose las pautas concentradoras mediante el emplazamiento de nuevas industrias, servicios y actividades comerciales. La dinámica de concentración económica pareciera ser aún mucho mayor que la correspondiente a la población, en todos los países, sin importar el tamaño de su territorio o su grado de industrialización (De Mattos, 1981). De un modo u otro, representando alianzas de grupos sociales urbanos, la acción del Estado también ha tendido a reforzar la concentración. Por otra parte, las áreas rurales han experimentado una disminución de su capacidad de retención de población, sea por la persistencia de formas productivas tradicionales o por la introducción de tecnologías excluyentes de mano de obra (De Mattos, 1982).

Considerados los elementos precedentes, cabe preguntarse si la definición de una "situación crítica", como la concentración metropolitana, permite llegar a identificar objetivos que posean viabilidad. Señalar que la concentración metropolitana *per se* es una "situación crítica" puede dar lugar a unos objetivos que estén en franca contraposición con las modalidades generales de operación del sistema económico y social (Boisier, 1981). Así entonces, será necesario ubicar esa concentración en su debido contexto, estableciendo las relaciones entre su forma específica y los factores que dan cuenta de sus existencia.

Pero aún la forma específica debe ser analizada con mayor detalle, reconociendo las interacciones de los componentes del cambio demográfico, considerando sus tendencias según la variable estructuración de la sociedad en grupos diferenciados y las modalidades de migración. Se requiere también estudiar las implicaciones de las tendencias pues sólo con ello será posible evaluar el alcance del problema. Es probable, desde esta perspectiva, que muchas de las actuales "situaciones críticas" deban redefinirse.

Por otra parte, la dispersión de la población alude a un fenómeno no bien definido: la falta de nucleamiento de los asentamientos, que impone serios límites a la provisión de servicios y a la plena incorporación de esos grupos de población al mercado. En tales casos no bastará con conocer la cantidad de habitantes que reside en pequeñas localidades o índices de densidad de población. Será esencial evaluar los modos de inserción de estos establecimientos dentro del sistema nacional y regional de asentamientos humanos y conocer sus estructuras productivas, para considerar eventuales reorganizaciones de sus pautas espaciales. También será imprescindible analizar la dinámica demográfica para advertir las tendencias y las interacciones de la población de estas áreas de dispersión con la del resto del país.

La “sobrepoblación” de áreas rurales y la existencia de “espacios vacíos” son otras “situaciones críticas” que también merecen una más detenida caracterización. En efecto, como se ha apreciado en el ejemplo de Bolivia, estas situaciones pueden ocurrir simultáneamente y, aunque cabe concebírseles como contradicciones internas de un sistema, la solución de una no parece encontrarse automáticamente en la solución de la otra. Ambas son productos históricos que, a pesar de haberse introducido profundas transformaciones estructurales, perduran porque la distribución de la población es un proceso complejo y que tiene una gran inercia.

2. *Medidas de política e instrumentos*

Como se ha visto, muchas de las medidas propuestas por los gobiernos siguiendo las sugerencias del PAMP para controlar la urbanización y orientar la migración interna, son elementos ya contemplados por la planificación regional, urbana y rural. En términos operativos o instrumentales las propuestas de cambio en la distribución espacial de la población evocan políticas de desarrollo regional, urbano o rural, particularmente en cuanto éstas poseen componentes destinados a la generación, o a la reubicación de fuentes de empleo (Lavell, 1981). Los casos que ilustran este documento son experiencias de acciones públicas que, si bien contemplan explícita o implícitamente objetivos de redistribución de la población y migración, forman parte de políticas generales de desarrollo. Como lo sugieren los casos descritos, muchas veces las políticas poseen objetivos muy amplios y numerosos, a menudo conflictivos entre sí y producen efectos distintos a los esperados, particularmente en lo que concierne a la distribución de la población y la migración interna. De ello se desprende que muchas medidas redistributivas de población resultan ser, en realidad, residuales.

En rigor, muchas de las medidas de política que han tenido la intención de afectar la distribución de la población y la migración, no obedecen sólo a consideraciones de esta índole. La mayoría de los programas de reforma agraria y desarrollo rural no han contribuido a retener población en áreas rurales, sino que han inducido la transferencia de la misma hacia las áreas urbanas. Parte de este efecto puede adjudicarse a problemas de ejecución, pero no debe omitirse el hecho que algunos objetivos, como la diversificación de la producción o el aumento de la misma, suelen conducir al empleo de tecnologías excluyentes de mano de obra. Muchas veces, como en el caso del Nordeste del Brasil, se diseñan políticas destinadas explícitamente a reducir las desigualdades

interregionales que, en virtud de objetivos superiores de tipo macroeconómico, terminan produciendo el efecto contrario. En otros casos, la concentración de grandes inversiones en un área determinada, a fin de utilizar intensivamente los recursos internos y promover la industrialización regional, concluye generando situaciones de enclave en que la mayor parte de los beneficios de esas inversiones se escapan del área.

En gran parte los fracasos de las políticas de redistribución se deben a la intervención de otras medidas, de índole global y sectorial, que implícitamente actúan sobre la distribución de la población. Así ocurre, por ejemplo, con ciertas políticas que afectan los mercados de trabajo, sea por vía de creación de empleos o mediante fijación de salarios, y con las políticas de los sectores de servicios que pueden influir sobre las capacidades de retención de población.

Las consideraciones anteriores no implican que esté agotada la posibilidad de la planificación en América Latina, aunque es necesario reconocer que el Estado tiene un campo de acción relativamente limitado por ciertos marcos estructurales. Sin embargo, aún dadas estas restricciones, es imperioso influir sobre las fuerzas del mercado. De lo contrario las desigualdades a las que conduce la lógica de la acumulación capitalista, tenderían a aumentar todavía más. Dentro de esta concepción, las políticas de redistribución de población deben integrarse en la planificación económica y social, estando presentes, como objetivos precisos, dentro de las medidas que aquella contemple. Particularmente importantes serán las vinculaciones con medidas globales, sectoriales y regionales que se refieren al empleo y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Sin duda que las políticas de redistribución de población poseen vigencia, pero ello no implica que su elaboración pueda ser autónoma ni que de ellas puedan surgir medidas específicas. Más bien, el desafío consiste en analizar la modalidad de integración de objetivos redistributivos dentro del conjunto de medidas que comprende el sistema de planificación.

REFERENCIAS

- Alberts, J. (1979) "Estado Actual de las Políticas de Redistribución Espacial de la Población de América Latina", en *Cuadernos del CELADE*, No. 1 ("La Política de Población en América Latina, 1974-1978").
- Albó, J. (1976) "¿Bodas de Plata o Requiem por una Reforma Agraria?" en *Revista Paraguaya de Sociología*, 13 (35), pp. 35-38.
- Alexander, R.J. (1958) *The Bolivian National Revolution*, New Brunswick, N.Y. Rutgers University Press.
- Alves, M. y Fiorentino, R. (1981) "A Modernização Agropecuária no Sertão do Pernambuco", en *Revista Econômica do Nordeste*, 12 (3), pp. 465-540.
- Amaro, A. et al (1975) "Región Guayana: Una Crítica de la Teoría de los Polos de Crecimiento a Través de un Caso Concreto", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, 124-127. (Mayo-agosto).
- Ayala, A. (1978). *Geografía General de Bolivia*. La Paz, Editorial Renovación.
- B.I.D. (1973). *Prioridades de Inversión en el Sector Agropecuario de Bolivia*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BOL/78/PO.1. Tabulaciones especiales del Censo de Población de 1976 producidas por el Proyecto Políticas de Población de la Dirección de Planeamiento y Política Social Global (Ministerio de Planeamiento y Coordinación) con el apoyo del UNFPA. La Paz.
- Boisier, S. (1981) "Hacia una Dimensión Social y Política del Desarrollo Regional", en *Revista de la CEPAL*, No. 13 (abril), pp. 97-128.
- Brito, E. (1979) "Las Metas Demográficas y las Estrategias de Desarrollo: Aspectos Cuantitativos y Cualitativos" en Urquidí, V. y Morelo, J.B., comp., *Población y Desarrollo en América Latina*, México, El Colegio de México.
- Canelas, A. (1966) *Mito y Realidad de la Reforma Agraria*. La Paz, Editorial Los Amigos del Libro.
- Carter, W. (1971) *Bolivia, A profile*. New York, Praeger Publishers.
- Carvalho, A.V.W. y Ribeiro, E.M. (1979). *Tendências Regionais de Fecundidade e Mortalidade no Brasil*. Belo Horizonte, CEDEPLAR, monografía, No. 8.
- Castro, M.G. et al (1978) *Migration in Brazil: Approaches to Analysis and Policy Design*. Geneva, International Labour Organization.
- Cavalcanti, R. (1970) "Desenvolvimento Industrial e Distribuição de Renda: A Experiência Brasileira", en *Revista da Secretaria de Fazenda*, (1(1)), pp. 4-20.

- CEPAL (1958) *El Desarrollo Económico de Bolivia*. México, Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (1975) *Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población: Informe de la Reunión*. México, ST/CEPAL/Conf. 54/L. 9/Rev. 1.
- CELADE (1976) *Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina. Informe de la Reunión*. San José, CELADE.
- CEPAL (1979a) *Informe de la Primera Reunión sobre Población del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel*, Quito, E/CEPAL/1072.
- CEPAL (1979b) *Situación Demográfica Actual, Perspectivas e Implicaciones para la Planificación del Desarrollo en la Región*, Quito, E/CEPAL/CEGAN/POB/2.
- CEPAL (1982) "Los problemas del Desarrollo Latinoamericano y la Crisis de la Economía Mundial", documento E/CEPAL/CEGAN 6/L. 2 presentado al sexto período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel. Nueva York.
- CEPAL-CIDA (1979). *La Agricultura y sus Relaciones Intersectoriales: El Caso de Bolivia*. Santiago, CEPAL.
- CONAPO (1977) *Política Demográfica Regional*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONEPLAN (1976) *Plan Económico y Social, 1976-1980*. La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- CONEPLAN (1978) *Plan Operativo 1978*. La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- C.V.G. (1973). *Informe Anual de la Corporación Venezolana de Guayana*, cit. por Amaro *et al* (1975).
- Chen, Chi-Yi y Picouet, M. (1979) *Dinámica de la Población, Caso de Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello y Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outre Mer.
- De Carvalho, O. (1979) "Desenvolvimento Rural Integrado: Nova Estratégia para a Redução da Pobreza no Campo", en *Revista Econômica do Nordeste*, 10(2), pp. 431-494.
- De Mattos, C. (1981) "Crecimiento y Concentración Espacial en América Latina: Algunas Consecuencias", en *Revista Interamericana de Planificación*, 15(57), pp. 41-58.

- De Mattos, C. (1982) "Racionalidad Dominante, Dinámica Espacial y Planificación Regional Posible", Documento CPRD-D/79 del Programa de Capacitación de ILPES, Santiago.
- De Moura, H.A. (1979) "O Balanço Migratório do Nordeste no Período 1950/70", en *Revista Econômica do Nordeste*, 10(1), pp. 47-86.
- D.G.E. y C.N. (1975) *Venezuela: División Político-Territorial*. Caracas, Dirección General de Estadística y Censos Nacionales.
- Drevon, J.J. y Treche, S. (1976) "Développement du Capitalisme Agraire en Bolivia", en *Revue Tiers-Monde*, 17(67), pp. 699-720.
- Evangelista, R.O. et al (1979) "Desenvolvimento do Nordeste", en *Revista Econômica do Nordeste*, 10(2), pp. 189-430.
- Friedmann, J. (1966) *Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela*, Cambridge, Mass. MIT Press.
- Friedmann, J. (1969) "The Guayana Program in a Regional Perspective", en L. Rodwin, ed., (1969), pp. 147-159.
- Furtado, C. (1959) "Orientação da Economia do Nordeste", documento presentado al Seminario para o Desenvolvimento do Nordeste organizado por la Confederacao Nacional da Indústria (Divisao de Estudos e Planejamento) Garanhuns, Pernambuco, mimeo.
- García, A. (1964) "La Reforma Agraria y el Desarrollo Social en Bolivia", en *El Trimestre Económico*, 31 (123), pp. 339-387.
- Gilbert, A (1974) *Latin American Development*. Harmondsworth, Penguin.
- Gilbert, A. (1980) "La Implementación de Planes Regionales: ¿Ejecución Deficiente o Algo Más?", en ILPES, *Temas de Planificación*, No. 4 ("Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina"), pp. 429-441.
- Gilbert, A. y Goodman, D.E. (1976) "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique", en A. Gilbert, ed., *Development Planning and Spatial Structure*. London, John Wiley and Sons, pp. 113-141.
- Haddad, P.R. (1977) "Padroes Regionais de Crescimento do Emprego Industrial de 1950 a 1970", en *Revista Brasileira de Geografia*, 39(1), pp. 3-45.
- Haddad, P.R. (1981) "Brazil: Economic Efficiency and the Desintegration of Peripheral Regions", en W.B. Stohr y D.R. Fraser Taylor, eds., *Development from Above or Below?* Chichester, John Wiley and Sons, pp. 379-400.
- Hardoy, J.E. (1982) "Urban Development and Planning in Latin America", en *Regional Development Dialogue*, 3(1), pp. 1-23.

- Herrera, J. (1980) Bolivia: *Migraciones Internas Recientes según el Censo Nacional de 1976*. La Paz, Instituto Nacional de Estadística, Proyecto BOL/79/P01.
- Hiraoka, M. (1977) "Settlement and Development of the Upper Amazon: The East Bolivian Example", trabajo presentado al Primer Congreso Internacional de Geógrafos Latinoamericanistas, Paipa, Colombia, mimeo.
- Hirschman, A.O. (1963) *Journeys Towards Progress*. New York, The Twentieth Century Fund.
- Hirschman, A.O. (1968) "Industrial Development in the Brazilian Northeast and the Tax Credit Scheme of Article 34/18", en *The Journal of Development Studies*, Vol. 5 (Oct.), pp. 1-28.
- ILPES (1976) *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- ILPES (1978) "Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina", documento del Programa de Capacitación del ILPES presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población organizado por el CELADE. Santiago de Chile, mimeo.
- ILPES (1980) "Conclusiones del Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional", en ILPES, *Temas de Planificación*, No. 4 ("Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina"), pp. 787-806.
- J.N.P. (1961) *Plan de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971*, La Paz, Junta Nacional de Planificación (Reproducido en la Revista *Planeamiento*, Nos. 3, 4 y 5).
- Langoni, C.G. (1973) *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Expressao e Cultura, cit. por Gilbert y Goodman (1976).
- Lavell, A. (1981) "Las Políticas de Redistribución de la Población en América Latina". Documento CPRD-B/27 del Programa de Capacitación del ILPES. Santiago.
- Leite, V. de M. (1980) "Níveis e Tendências da Mortalidade e da Fecundidade no Brasil a Partir de 1940", en Associação Brasileira de Estudos Populacionais, *Anais Segundo Encontro Nacional*, Tomo I, pp. 581-609, Aguas de Sao Pedro.
- M.A.C.A. (1974) *Diagnóstico del Sector Agropecuario*, La Paz, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.
- M.N.R. (1954) *El Pensamiento Revolucionario de Paz Estenssoro*. La Paz, Ed. Murillo.

- Macedo, R. (1982) "Salario Mínimo e Pobreza no Nordeste", en *Revista Económica do Nordeste*, 13(2), pp. 241-282.
- Maletta, H. (1980) *La Fuerza de Trabajo en Bolivia, 1900-1976*. La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Proyecto BOL/78/P03.
- Marshall, K. (1970) "La Formación de Pueblos Nuevos en Bolivia: Proceso e Implicaciones", en *Estudios Andinos*, 1(3), pp. 23-38.
- Martine' G. (1978) "Migrações Internas e Alternativas de Fixação Produtiva: Experiências Recentes de Colonização no Brasil", en Associação Brasileira de Estudos Poblacionais, *Anais Primeiro Encontro Nacional*, Campo do Jordao.
- Montenegro, R.H. y Da Cunha H.C.S. (1978) "Dimensoes e Componentes do Crescimento Demográfico de Nordeste", en Associação Brasileira do Estudos Populacionais, *Anais Primeiro Encontro Nacional*, Campo do Jordao.
- Nogueira, S. y Negrón, M. (1974) "La Creación de nuevas Ciudades dentro de las Estrategias de Desarrollo Regional en Venezuela", en *Revista Interamericana de Planificación*, 8(30), pp. 41-66.
- Ocampo, E. (1982) "La Política de Población: Marco Institucional, Principios, Objetivos y Metas", documento presentado a la Mesa I (La Política de Población en México y su Integración a la Planeación del Desarrollo) del Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia del Desarrollo, México, CONAPO/UNFPA, mimeo.
- O.E.A. (1963) *Inventory of Information Basic to the Planning of Agricultural Development in Latin America*. Washington, D.C. Pan American Union.
- Pazos, H. et al (1975) *Macrodiagnóstico y Proyección Epidemiológica de Ciudad Bolívar y Ciudad Guayana para los Próximos Cinco Años*, cit. por Vldar (1981).
- Pinto, G. (1982) "Poblamiento Desigual del Territorio de Bolivia", Santiago, CELADE, Maestría en Estudios Sociales de la Población, mimeo.
- PREALC (1978) *Pobreza y Desarrollo Rural en Bolivia*, Santiago, PREALC.
- Preston, D. (1970) "New Towns – Major Change in the Rural Settlement Pattern in Highland Bolivia", en *Journal of Latin American Studies*, 2(1), pp. 1-27.
- Preston, D. (1975) "Transformaciones de las Areas Urbanas y Rurales en Bolivia: Nuevas Urbanizaciones en un Nuevo Sistema", en Hardoy, J. y Schoedel, R. ed., *Las Ciudades de América Latina y sus Areas de Influencia a Través de la Historia*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, pp. 337-349.
- Ramos, V.,P.J. (1981) "Nordeste: A 79a. Nação", en *Revista Econômica do Nordeste*, 12(1), pp. 53-80.

- Robock, S.H. (1963) *Brasil's Developing Northeast*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Robock, S.H. (1975) *Brazil; A Study in Development Progress*. Lexington, Mass., D.C. Heath and Co.
- Rodwing, L. ed (1969) *Planning Urban Growth and Regional Development: The Experience of the Guayana Program of Venezuela*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Rodwing, L. (1972) *Países y Ciudades. Comparación de Estrategias para el Desarrollo Urbano*. Buenos Aires, Sociedad Interamericana de Planificación.
- Romero, S. (1978) *La Configuración Urbana en el Contexto del Estado Boliviano*. La Paz, Universidad Católica Boliviana.
- S.I.A.P. (1978) *Reformas Urbanas y Agrarias en América Latina*. Bogotá, Sociedad Interamericana de Planificación.
- S.N.R.A. (1975) *El Proceso de Reforma Agraria en Cifras*. La Paz, Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- Somoza, J. y Llanos, L. (1963) *Proyección de la Población de Bolivia*, Santiago, CELADE, Serie C, No. 9.
- Stearman, A.M. (1973) "Colonization in Eastern Bolivia: Problems and Prospects", en *Human Organization*, 32(3), pp. 285-293.
- Stöhr, W. (1975) *Regional Development Experiences and Prospects in Latin America*. The Hague, Mouton.
- Travieso, F. (1976) "¿Ciudad Guayana, Polo de Desarrollo?", en ILPES (1976), pp. 469-476.
- U.F. de Pernambuco (1977) *Estado Actual e Evolução Recente das Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*, Pernambuco, cit. por Haddad (1981).
- United Nations (1978) *World Population Trends and Policies: 1977 Monitoring Report*, Vol. II, Population Policies, New York, ST/ESA/Serie A/62/Add. 1, Sales No. 72. XIII. 4
- United Nations (1980) *World Population Trends and Policies: 1979 Monitoring Report*, Vol. II, Population Policies, New York, ST/ESA/Serie A/79/Add. 1, Sales No. 79. XIII.5
- United Nations (1982) *World Population Trends and Policies: 1980 Monitoring Report*, Vol. II, Population Policies, New York, ST/ESA/Serie A/79/Add. 1, Sales No. E.82.XIII.3.

UNFPA (1979) *Recomendaciones de la Conferencia Latinoamericana sobre Población y Planificación del Desarrollo*, Cartagena, UNFPA.

Vladar, L. (1981) "Aspectos Espaciales del Desarrollo Regional en la Guayana Venezolana", en *Revista Interamericana de Planificación*, 15(57), pp. 124-135.

PROGRAMA REGIONAL DE POBLACION, 1984-1987 GRANDES LINEAS DE ACCION

(CEPAL)

I. PRESENTACION

Antecedentes

El Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) ha proporcionado servicios en el campo de la población a los países de América Latina y del Caribe durante los últimos 26 años. Fue establecido en Santiago en agosto de 1957, en virtud de un convenio de asistencia técnica entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Chile. Por un acuerdo con el Gobierno y la Universidad de Costa Rica suscrito en 1967, se creó en San José una Subsede del CELADE con la tarea principal de atender a las necesidades de los países de América Central y del Caribe.

Los objetivos iniciales del CELADE tenían por propósito responder a las necesidades de los países en esa época y consistían primordialmente en la formación de demógrafos, asistencia técnica en demografía y estadística y la iniciación de estudios de población en la región. Durante la última década, la posición internacional sobre el tema de la población y en particular la de los gobiernos de América Latina, experimentó una evolución muy significativa como resultado de la creciente toma de conciencia de las consecuencias de la dinámica demográfica para el desarrollo económico y social.

En respuesta a los nuevos requerimientos que surgieron, en 1975 los gobiernos de la región, a través del Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), otorgaron al CELADE una estructura institucional más sólida, integrándolo al sistema de la CEPAL como una institución permanente con identidad propia (Resolución 346 del Comité Plenario, México, marzo de 1975). Al mismo tiempo, la CEPAL encomendó al CELADE la ejecución de todo el programa de población de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. El Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), un organismo especializado establecido por la Resolución 310/XIV de la

Comisión, tiene a su cargo funciones específicas de orientación y consulta con respecto a las actividades del CELADE en el campo de la población (Resolución 357/XVI).

El CEGAN sostuvo su Primera Reunión sobre Población en Quito, Ecuador, en marzo de 1979, formulando recomendaciones específicas para la acción del CELADE en la región. En consonancia con el acuerdo adoptado por el Comité Plenario de la CEPAL en Nueva York en diciembre de 1982, el CEGAN realizará su Segunda Reunión sobre Población en La Habana, Cuba, del 16 al 21 de noviembre de 1983.

Objetivos

El objetivo general del Programa Regional Latinoamericano de Población es asistir a los países de América Latina y del Caribe en el conocimiento de su situación demográfica y en la formulación y evaluación de planes y programas de desarrollo en el campo de la población, creando las capacidades, el conocimiento y los insumos que son necesarios para este propósito. El Programa apunta a lograr este objetivo mediante la cooperación técnica, la capacitación, estudios seleccionados, información sobre población y transferencia de tecnología.

Los objetivos específicos del Programa Regional de Población de CEPAL/CELADE fueron establecidos por el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) en su Primera Reunión sobre Población (Quito, 12-14 de marzo de 1979), de la siguiente manera:

- 1) Fomentar en las distintas esferas nacionales la comprensión de la naturaleza y la importancia de las relaciones recíprocas entre los factores demográficos, socioeconómicos y ambientales en el desarrollo;
- 2) Desarrollar y mejorar la capacidad permanente de los países para la organización e implementación (incluyendo elaboración de datos y su publicación) de censos y encuestas de población;
- 3) Desarrollar y promover el mejoramiento de la calidad de las estadísticas demográficas y su adaptación a las necesidades de la planificación económica y social, así como el desarrollo y perfeccionamiento de técnicas y métodos analíticos para su mejor aprovechamiento;

- 4) Mantener actualizada información básica sobre la situación y perspectivas de la evolución demográfica de los países de la región;
- 5) Promover y desarrollar investigaciones destinadas a clarificar las interrelaciones entre población y desarrollo, especialmente en cuanto a cuantificar los determinantes y consecuencias de la dinámica de la población en los países de América Latina y el Caribe, tomando en cuenta los diferentes sistemas regionales, subnacionales y los diversos grupos sociales;
- 6) Desarrollar instrumentos analíticos, adaptados a las condiciones de los países de la región, que contribuyan a incorporar las variables demográficas en el proceso de planificación;
- 7) Promover y desarrollar la elaboración de marcos conceptuales (incluyendo objetivos, metas e instrumentos) e insumos para la formulación de políticas y programas de población, su implementación y evaluación;
- 8) Estimular, mantener y mejorar la enseñanza destinada a la formación de profesionales en análisis demográfico y temas de población, incluyendo campos específicos;
- 9) Publicar estudios, manuales y otros informes técnicos y difundirlos entre diferentes audiencias nacionales, y
- 10) Mantener un flujo de información de datos y documentación relativos a población, sobre América Latina.

II. ACTIVIDADES

Durante el período 1984-1986 y dentro del marco del programa regional de población, el CELADE tendrá a su cargo la promoción, organización y ejecución de actividades en materia de cooperación técnica, capacitación, investigación e información, que tienen el propósito de contribuir a desarrollar las capacidades nacionales en recursos humanos, tecnología y organización institucional, con miras a aumentar la utilización de los propios recursos de los países en el campo de la población. El programa de trabajo se realizará desde la sede del CELADE en Santiago, con el apoyo de la subsede de San José, Costa Rica, para el área centroamericana y el Caribe, y la participación de un demógrafo especialmente destacado en Puerto España, Trinidad y Tabago, para el Caribe de habla inglesa.

La Segunda Reunión sobre Población del CEGAN, tendrá, entre otros, el objetivo principal de recoger las sugerencias y las orientaciones de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, que permitan definir los elementos del programa regional de población que el CELADE llevará a cabo durante el período 1984-1987. Por esta razón, el programa de trabajo que el CELADE somete a la consideración de los países en esta oportunidad traza sólo las grandes líneas de acción sobre la base de las necesidades que se prevén en la región para los próximos cuatro años, tomando especialmente en cuenta la apertura de nuevas áreas de preocupación, los enfoques más complejos para la comprensión de la realidad y la creciente introducción de la tecnología en el campo de la población.

Dada la vastedad y complejidad de los problemas, la acción del CELADE durante este período será necesariamente selectiva y concentrada en cuanto a la naturaleza de los objetivos y su ejecución coordinada tanto con las actividades que llevan a cabo los propios países como con otras agencias internacionales. Gran parte de las actividades contempladas en el programa cubre áreas de trabajo que la mayoría de los países no están en condiciones de atender por sí solos, sea por razones de costo, especialización de recursos humanos o porque trascienden el ámbito nacional. Además de su orientación regional, estas actividades se complementarán con los esfuerzos y las tareas que realizan los países en sus respectivos planos nacionales en el campo de la población. De esta manera, muchas de las actividades presentadas son el resultado de convenios suscritos con los países, mediante los cuales las instituciones nacionales solicitan asesoramiento para tareas específicas dentro del marco de sus propios programas.

La mayor parte del apoyo financiero para la ejecución del programa regional de población en el período 1984-1987 estará a cargo del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP) y del Presupuesto Regular de las Naciones Unidas, con contribuciones importantes de otros donantes tales como la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Gobierno de Holanda, y el significativo aporte de los países para un buen número de actividades específicas.

Con el propósito de responder mejor a las demandas de los países, así como por razones de eficiencia institucional, las actividades que se desarrollarán durante el período 1984-1987 se han agrupado en cinco subprogramas, de la siguiente manera:

- 1) Estadísticas demográficas y estimación de las tendencias en materia de población
- 2) Población y desarrollo
- 3) Enseñanza y capacitación
- 4) Documentación en población y procesamiento de datos demográficos
- 5) Publicaciones.

A continuación se presenta una breve descripción de los objetivos y propósitos para cada subprograma, así como un esquema de las actividades que el CELADE se propone llevar a cabo en el marco de cada uno de ellos en el curso de los próximos cuatro años.

1. *Estadísticas demográficas y estimación de las tendencias en materia de población*

Este subprograma tiene como objetivos principales preparar informes actualizados sobre la situación y las perspectivas demográficas de la región; promover el uso de metodologías apropiadas para mejorar la calidad y el grado de explotación de la información demográfica disponible; contribuir al desarrollo de las capacidades nacionales en materia de investigación a través de censos y encuestas experimentales, y llevar a cabo estudios sobre fecundidad, mortalidad y migración interna e internacional como asimismo sobre la evaluación de los efectos demográficos de los programas de planificación familiar.

Con el propósito de incorporar las variables demográficas en la planificación socioeconómica y en particular para formular políticas de población, es necesario preparar y mantener al día estimaciones demográficas y proyecciones de población, ya sea para el total del país o para subgrupos de población. Por esta razón, toda vez que se dispone de nueva información o de nuevos métodos adecuados a las condiciones de los países de América y el Caribe, se procede a la revisión de las estimaciones y proyecciones demográficas existentes. Estas tareas se realizan tanto en CELADE Santiago como en San José y Puerto España. La mayoría de las actividades de este subprograma se lleva a cabo en forma conjunta, a través de convenios con instituciones nacionales tales como las Direcciones de Estadística y Censos o las Oficinas de Planificación,

con el doble propósito de difundir los métodos demográficos más apropiados para cada país en particular y asegurar que las estimaciones y proyecciones que se preparen se adopten oficialmente tanto por parte de los países como por las Naciones Unidas.

Durante los últimos cuatro años y como resultado de la labor de este subprograma, continuará publicándose semestralmente el Boletín Demográfico, así como la nueva serie de Fascículos de Población para cada país, en colaboración con las instituciones nacionales correspondientes.

Las siguientes serán las actividades específicas que se llevarán a cabo como parte del subprograma del rubro durante el período 1984-1987:

- 1.1 Asesoramiento en la estimación de niveles, tendencias y diferenciales de las variables demográficas en los países de América Latina y el Caribe
 - 1.1.1 Asesoramiento y colaboración en encuestas demográficas y actividades relacionadas con los censos de población (para el análisis de los resultados de los censos de la década del 80, el CELADE prestará asistencia técnica a través de convenios prácticamente a todos los países de la región y asesorará a aquellos que lo soliciten en el levantamiento de encuestas demográficas).
 - 1.1.2 Asesoramiento en la preparación de estimaciones y niveles, tendencias y diferenciales de la fecundidad, mortalidad y migración interna e internacional (el CELADE realiza esta labor en forma permanente para cada uno de los países de la región, en la mayoría de los casos por medio de convenios de asistencia técnica con los países).
 - 1.1.3 Investigación de la mortalidad infantil en América Latina (IMIAL). (Durante el período de referencia y aprovechando los resultados de los censos del 80 se efectuarán estudios similares a los ya efectuados con datos de los censos de la década del 70. Se contempla

la realización de un seminario en 1985 para examinar los resultados de los estudios ya concluidos).

1.1.4 Investigación del nivel, tendencias y diferenciales de la fecundidad mediante el método de los hijos propios (IFHIPAL). (Como en el caso anterior, se aprovecharán los censos del 80 para emprender estos estudios, habiéndose programado un seminario en 1984 para presentar los resultados de algunos de estos estudios.)

1.1.5 Estudios sobre la migración interna e internacional. (Durante este período continuarán los estudios sobre la migración internacional (IMILA), se desarrollarán métodos para medir el flujo y los patrones sexo y edad de la migración internacional y se iniciarán estudios sobre la migración interna para varios países a partir de información censal (IMIN).)

1.2 Evaluación de los efectos demográficos de los programas de planificación familiar

1.2.1 Informe anual sobre las actividades de planificación familiar en América Latina (estos informes recogerán en un solo volumen información sobre las actividades en planificación familiar en los países).

2. *Población y desarrollo*

El objetivo general de este subprograma es asistir a los países de la región en el estudio de los determinantes y las consecuencias socioeconómicas de la dinámica de la población, en la integración de las variables de población en los instrumentos y en los procesos de la planificación, así como en la formulación, ejecución y evaluación de políticas de población, concentrándose en aquellas áreas prioritarias en las cuales la población desempeña un papel importante, tales como la distribución de la población y la concentración urbana, el crecimiento de la demanda de servicios sociales y puestos de trabajo, y el impacto de acciones gubernamentales específicas.

En particular, el subprograma se propone brindar asistencia técnica a los países de la región por medio de:

- a) Estudios sobre las interrelaciones entre la población y el desarrollo económico y social destinados a profundizar el conocimiento de los determinantes y las consecuencias del crecimiento y la distribución de la población, así como a evaluar los efectos demográficos de políticas públicas;
- b) Análisis técnicos orientados a la preparación de pautas para la efectiva utilización de los insumos demográficos en las diferentes etapas del proceso de planificación;
- c) Servicios de apoyo para fortalecer las instituciones responsables de la formulación y coordinación de las políticas de población y la incorporación de las variables demográficas en la planificación.

Las reuniones mundiales y regionales sobre población, particularmente desde la Conferencia de Bucarest y la aprobación del Plan de Acción Mundial sobre Población, han destacado reiteradamente la importancia de las relaciones entre los procesos demográficos y el cambio económico y social. Reconociendo que la solución de los problemas que se presentan no puede buscarse exclusivamente a través de políticas explícitamente destinadas a afectar las variables demográficas, estas reuniones han recomendado la formulación de políticas orientadas a los determinantes sociales, económicos y culturales de estas variables. Por consiguiente, las políticas de población deberían concebirse como parte integral del proceso global de la planificación del desarrollo.

En las conclusiones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población celebrada en México en 1975, se identificaron una cantidad de complejas actividades de cooperación técnica, investigación y capacitación que deberían llevarse a cabo con el propósito de incorporar las variables demográficas en la planificación. Más recientemente, el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAL) en su Primera Reunión sobre Población efectuada en Quito en 1979, formuló recomendaciones en relación con las tareas que deberían emprender los países y el CELADE en este campo.

Las actividades que el CELADE se propone llevar a cabo en el marco de este subprograma durante el período 1984-1987, se basan en las prioridades establecidas en las citadas reuniones, tomando particularmente en cuenta la experiencia acumulada en el ejercicio de estas tareas a través de la cooperación técnica brindada a los países de la re-

gión. La mayoría de estas actividades se efectuará conjuntamente con las instituciones nacionales responsables de la formulación y coordinación de los programas globales, regionales y sectoriales en los países de América Latina y el Caribe.

- 2.1 Estudios y análisis de los determinantes y las consecuencias de la dinámica de la población necesarios para la formulación, ejecución y evaluación de políticas de población integradas en los planes de desarrollo.
 - 2.1.1 Estudios sobre los determinantes socioeconómicos de la fecundidad, la mortalidad y la planificación familiar.
 - 2.1.2 Análisis de las tendencias de la distribución de la población y la concentración urbana.
 - 2.1.3 Análisis de las consecuencias económicas y sociales derivadas de las tendencias de la población.
 - 2.1.4 Evaluación de los efectos demográficos de acciones públicas relacionadas con la población.
- 2.2 Pautas para la incorporación de las variables de la población en la planificación del desarrollo.
 - 2.2.1 Pautas para asesorar a los planificadores del desarrollo nacional y regional en la consideración de factores relacionados con la población para la formulación de planes de desarrollo.
- 2.3 Promoción y fortalecimiento de instituciones nacionales públicas vinculadas con la dinámica demográfica en su relación con el desarrollo económico y social.
 - 2.3.1 Asistencia técnica para el establecimiento y fortalecimiento de unidades técnicas en los países.

3. *Enseñanza y capacitación*

El objetivo central de este subprograma es capacitar personal nacional en el campo de la población mediante una formación diversificada

da especialmente diseñada para responder a las necesidades de los países. Para lograr este objetivo, el CELADE proporcionará capacitación en análisis demográfico, técnicas específicas aplicadas al estudio de la población y estudios interdisciplinarios, especialmente en el campo de las interrelaciones entre población y desarrollo, a través de las siguientes actividades: programa de maestría; cursos intensivos regionales y nacionales; cursos nacionales sobre el uso de los insumos demográficos en la planificación económica y social; cursos regionales en procesamiento electrónico de datos y uso de microcomputadores aplicados a temas de población; seminarios nacionales sobre técnicas demográficas recientes aplicadas a datos de censos o encuestas; becarios investigadores; y cursos en colaboración con otras instituciones.

A pesar de la heterogeneidad de situaciones que se presentan en América Latina en lo que se refiere al grado de preocupación por los asuntos de población, la estabilidad de las instituciones que se ocupan de los temas demográficos, la disponibilidad y calidad de los datos censales básicos y de recursos humanos calificados en estos campos, la demanda de oportunidades de capacitación en análisis demográfico y en el estudio de las relaciones con el proceso de desarrollo no sólo ha aumentado en términos cuantitativos sino que se ha diversificado grandemente en lo que se refiere al tipo de cursos y especializaciones que los países solicitan al CELADE.

En respuesta a las nuevas y crecientes necesidades expresadas por los gobiernos en los últimos años, el CELADE amplió y diversificó sus actividades docentes con el propósito de permitir el acceso de un mayor número de estudiantes de la región y ofrecer una gama más extensa de oportunidades de capacitación. Esta política docente que se consolidará durante los próximos años, se basa en los mandatos de los gobiernos durante las últimas consultas regionales reiteradas posteriormente en forma individual por diversos países en el sentido de asignar una alta prioridad de los programas de capacitación del CELADE, tomando particularmente en consideración el hecho que el CELADE es la única institución regional que presta estos servicios.

El subprograma de capacitación para el período 1984-1987 se ha preparado teniendo presente las recomendaciones de los gobiernos, las prioridades que se han identificado para los próximos cuatro años y la capacidad del CELADE en términos de su personal docente y disponibilidad de recursos, especialmente en lo que se refiere a becas. El subprograma incluye actividades docentes de distintos tipos, cada una de

ellas con propósitos específicos y destinadas a candidatos que se espera desempeñen un activo papel en los países en sus respectivos campos de acción.

- 3.1 Programa de maestría en demografía y de maestría en estudios sociales de la población (programa de dos años de duración, abierto a todos los países de la región, que se ofrece en CELADE Santiago).
- 3.2 Cursos regionales y nacionales intensivos de demografía (los cursos regionales se imparten anualmente en CELADE San José, con cuatro meses de duración, y en el Caribe de habla inglesa, cada dos años; los cursos nacionales se ofrecen en el país que lo solicita, con una duración promedio de doce semanas).
- 3.3 Cursos nacionales sobre el uso de los insumos demográficos en la planificación económica y social (actividad permanente que se ofrece en los países a través de convenios con instituciones nacionales, con una duración promedio de tres a cuatro semanas).
- 3.4 Programa de becarios investigadores (actividad permanente en CELADE Santiago y San José, por medio de la cual los becarios desarrollan, bajo la supervisión del CELADE, proyectos de investigación sobre temas de prioridad para la institución nacional que los patrocina; estadía promedio de seis a quince semanas por becario).
- 3.5 Cursos regionales en procesamiento electrónico de datos y uso de microcomputadores aplicado a temas de población (CELADE Santiago y San José, con una duración promedio de dos a cuatro semanas).
- 3.6 Seminarios nacionales sobre técnicas demográficas recientes aplicadas a datos de censos y encuestas (seminario regional en CELADE San José y seminarios nacionales mediante acuerdo con instituciones en los países, con una duración promedio de tres a cuatro semanas).

3.7 Colaboración en actividades docentes de otras instituciones nacionales e internacionales (para el período de referencia, el CELADE ya ha comprometido su colaboración con la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Buenos Aires, así como con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)).

4. *Documentación en población y procesamiento de datos demográficos*

Los objetivos de este subprograma son asistir a las instituciones nacionales en la organización y utilización de la información sobre población necesaria para los proyectos de desarrollo y programas de acción, y facilitar el intercambio de tecnología y de resultados de investigación entre los países de América Latina y el Caribe, así como con otras regiones del mundo. En el área de procesamiento de datos, se proporcionará cooperación técnica y apoyo a los países en el procesamiento de censos y encuestas y se adaptará la tecnología basada en microcomputadores para permitir al personal nacional técnico y no técnico disponer de información geográficamente desagregada y otros datos de población. El Sistema Latinoamericano de Documentación sobre Población (CELADE/DOCPAL) proporcionará apoyo técnico desde su base de datos computarizada y asistirá a las agencias nacionales en el mejoramiento de sus servicios de información en población a través de procedimientos simplificados para la operación manual o por medio de microcomputadores.

Las instituciones nacionales deberían estar en condiciones de recuperar, procesar y poner los datos de población a disposición de los programas de acción. Por otra parte, los administradores y funcionarios nacionales responsables de la planificación y formulación de políticas requieren de información en población y tecnología adecuadas para la adopción de decisiones bien fundamentadas en relación con los programas y proyectos de desarrollo. Considerando que tanto los recursos como los programadores y documentalistas calificados en el campo de la población son muy escasos en la mayoría de las instituciones gubernamentales de la región, el CELADE se propone utilizar tecnología basada en parte en microcomputadores con el propósito de permitir tanto a los demógrafos como a otro personal no especializado hacer un uso más intensivo de la información en población con relativa independencia de la intervención de especialistas. Asimismo, tomando en cuenta que los usuarios de información en población están dispersos en una

gran diversidad de agencias gubernamentales y otras instituciones, se pondrá especial énfasis tanto en proporcionar información técnica y no técnica como en la capacitación "a distancia" de un gran número de personal nacional.

Todas las actividades que se desarrollarán en este subprograma durante el período 1984-1987, se llevarán a cabo en estrecha colaboración con las instituciones nacionales que utilizan datos demográficos y documentación en población, en particular oficinas de estadística y planificación, así como ministerios de educación, empleo y vivienda.

4.1 Procesamiento de datos demográficos y banco de datos

4.1.1 Asistencia y apoyo técnico a instituciones nacionales, especialmente en relación con el procesamiento de los censos de población de la década de 1980.

4.1.2 Desarrollo de un paquete integrado para el procesamiento de censos y encuestas, orientado hacia el usuario y capaz de ser utilizado en la gran variedad de computadores que existe en la región.

4.1.3 Desarrollo de un sistema de recuperación de datos geográficamente desagregados para la planificación del desarrollo (proyecto REDATA).

4.1.4 Uso de microcomputadores para el análisis y la proyección de datos de población y de programas nacionales de acción.

4.1.5 Utilización de sistemas para la producción de gráficos con datos de población para funcionarios nacionales responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones.

4.1.6 Capacitación "a distancia" de usuarios a través de videocassettes y autocapacitación por medio de computadores.

4.1.7 Cursos regionales de capacitación para programadores y demógrafos (ver también subprograma 3.5). Se invitará a dos participantes, un programador y un ana-

lista sustantivo, por institución nacional, a cursos de especialización destinados, entre otros objetivos, a capacitar en la utilización del microcomputador como una herramienta de uso corriente. Con el propósito de lograr un efecto multiplicador, se espera que cada dupla participante imparta a su regreso un seminario en su respectiva institución nacional.

4.2 Sistema de Documentación sobre Población en América Latina (CELADE/DOCPAL)

4.2.1 Asistencia a los países de la región en el establecimiento y fortalecimiento de unidades nacionales de documentación en población y apoyo técnico desde la base computarizada del sistema CELADE/DOCPAL a través de búsquedas interactivas, envío de documentos a solicitud de los usuarios y de la publicación semestral de la revista "DOCPAL Resúmenes".

4.2.2 Desarrollo de procedimientos simplificados de DOCPAL para su aplicación a microcomputadores o para la operación manual en unidades nacionales.

4.2.3 Producción de microfichas de los documentos en la base de datos de DOCPAL para facilitar el retorno de la información a los países.

4.2.4 Intercambio de información bibliográfica con instituciones nacionales, regionales e internacionales.

4.2.5 Diseminación selectiva de información para proyectos e instituciones nacionales y otros usuarios.

4.2.6 Preparación de guías nacionales sobre fuentes de información en población.

5. *Publicaciones*

El objetivo de este subprograma es difundir literatura técnica y científica sobre población en América Latina y el Caribe, mediante la

publicación en idioma español de material especializado, incluyendo libros, monografías y publicaciones periódicas.

Este subprograma es la consecuencia natural de las tareas que el CELADE lleva a cabo en materia de cooperación técnica, capacitación e investigación. Estas actividades tendrían un impacto muy limitado si no se dieran a conocer los resultados de los estudios que desarrollan el personal especializado del CELADE, los investigadores nacionales y los becarios, así como los esfuerzos conjuntos que se llevan a cabo con las instituciones nacionales. Por esta razón, la preocupación por publicar y difundir la producción intelectual del CELADE está presente desde su fundación en 1957. Los países de América Latina y el Caribe, por otra parte, han mostrado un creciente interés durante la última década por los asuntos de población y problemas relacionados. Sin embargo, la demanda en los países por literatura especializada en población se ha cubierto sólo en forma parcial, a pesar del aumento de la publicación de libros, revistas, monografías y otro material impreso. Este problema es particularmente importante en el caso de las instituciones gubernamentales responsables de la planificación del desarrollo.

Durante el período 1984-1987, el CELADE intentará responder a las necesidades específicas de las instituciones nacionales en materia de literatura en población a través de las siguientes actividades:

- 5.1 Publicaciones periódicas. A través de esta actividad, se publicarán tres revistas y una serie de fascículos de población, de la siguiente manera:

Boletín Demográfico, publicación semestral bilingüe (español e inglés), que proporciona información estadística actualizada sobre estimaciones y proyecciones de población, así como los indicadores demográficos principales para cada país de la región.

Notas de Población, revista que se publica cada cuatro meses, en español con resúmenes en inglés, destinada a difundir artículos científicos y técnicos preparados por investigadores latinoamericanos y especialistas de otras regiones.

DOCPAL Resúmenes, publicación semestral en español, con información bibliográfica y resúmenes de documentos sobre población que se refieren a América Latina y el Caribe.

Fascículos de Población. Esta nueva serie, que se publica conjuntamente con instituciones nacionales, presenta las proyecciones de población básicas de cada país, a saber, proyecciones nacionales, urbana y rural, población económicamente activa en áreas urbanas y rurales, por edad y sexo. Estos Fascículos están destinados a difundir entre los usuarios nacionales de América Latina y el Caribe, las estimaciones y proyecciones de población oficiales correspondientes a cada país.

5.2 Libros y monografías

Libros. Los libros estarán destinados a difundir en español obras fundamentales en el campo de la población, incluyendo traducciones de libros publicados en otros idiomas. Se publicarán dos libros por año durante el período 1984-1987.

Monografías. Esta serie tiene el propósito de divulgar los resultados más importantes de la labor de investigación del CELADE, material docente, traducciones de artículos metodológicos y otro material relevante. Se publicarán alrededor de 15 monografías por año, de las cuales 6 constituirán publicaciones conjuntas con instituciones nacionales.

REGIONAL POPULATION PROGRAMME, 1984-1987 MAIN LINES OF ACTION

(ECLA)

I. INTRODUCTION

Background

The Latin American Demographic Centre (CELADE) has provided services in the field of population to the countries of Latin America and the Caribbean for the last 26 years. It was set up in Santiago in August 1957 under a technical assistance agreement between the United Nations and the Government of Chile. Under an agreement with the Costa Rican Government and the University of Costa Rica signed in 1967, a regional office of CELADE was set up in San José with the main task of looking after the needs of the countries of Central America and the Caribbean.

The initial aims of CELADE were to meet the needs of the countries at that time, which consisted mainly of the training of demographers, technical assistance in demography and statistics, and the initiation of population studies in the region. During the last decade, however, the international attitude to the subject of population, and especially that of the governments of Latin America, has undergone a very significant evolution as a result of the growing awareness of the consequences of population dynamics for economic and social development.

In response to the new requirements which arose, in 1975 the governments of the region, through the Committee of the Whole of the Economic Commission for Latin America (ECLA), gave CELADE a sounder institutional structure by integrating it into the ECLA system as a permanent institution with its own identity (resolution 346 of the Committee of the Whole, Mexico City, March 1975). At the same time, ECLA entrusted CELADE with the execution of the whole of the United Nations population programme for Latin America and the Caribbean. The Committee of High-Level Government Experts (CEGAN), a specialized body set up under resolution 310 (XIV) of the

Commission, is responsible for specific functions of guidance and consultation with regard to CELADE's activities in the field of population (resolution 357)

CEGAN held its First Meeting on Population in Quito, Ecuador, in March 1979, when it made specific recommendations for CELADE's activities in the region. In pursuance of the agreement adopted by the Committee of the Whole of ECLA in New York in December 1982, CEGAN will hold its Second Meeting on Population in Havana, Cuba, from 16 to 21 November 1983.

Objectives

The overall objective of the Latin American Regional Population Programme is to assist the countries of Latin America and the Caribbean in the knowledge of their demographic situation and in the formulation and evaluation of development plans and programmes in the field of population, by creating the capacities, knowledge and inputs needed for this purpose. The Programme aims to achieve this objective through technical co-operation, training, selected studies, population information and the transfer of technology.

The specific objectives of the ECLA/CELADE Regional Population Programme were laid down by the Committee of High-Level Government Experts (CEGAN) at its First Meeting on Population (Quito, 12-14 March 1979), as follows:

- 1) To foster understanding in the different areas of national life of the nature and importance of the mutual relations between the demographic, socioeconomic and environmental factors of development;
- 2) To develop and improve the continuing capacity of the countries to organize and implement population censuses and surveys (including the processing of data and their publication);
- 3) To develop and promote improvement of the quality of population statistics, their adaptation to the needs of economic and social planning, and analytical techniques and methods for making better use of them;
- 4) To maintain up-to-date basic information on the situation and prospects of the demographic evolution of the countries of the region;

- 5) To promote and carry out research projects aimed at clarifying the interrelation between population and development, especially in connection with quantifying the determinants and consequences of population dynamics in the countries of Latin America and the Caribbean, bearing in mind the differing sub-national regional systems and social groups;
- 6) To develop analytical tools, adapted to the conditions of the countries of the region, for the incorporation of demographic variables into the planning process;
- 7) To promote and develop the preparation of conceptual frameworks (including objectives, targets and instruments) and inputs for formulating, implementing and evaluating population policies and programmes;
- 8) To stimulate, maintain and improve the training of professionals in demographic analysis and population topics, including specific fields;
- 9) To publish studies, manuals and other technical reports and disseminate them among the public of the different countries; and
- 10) To keep up a flow of data and documentation on population matters in Latin America.

II. ACTIVITIES

During the period 1984-1986, within the framework of the Regional Population Programme, CELADE will be responsible for the promotion, organization and execution of activities in the fields of technical co-operation, training, research and information aimed at helping to develop national capacities as regards human resources, technology and institutional organization with a view to increasing the utilization of the countries' own resources in the field of population. The programme of work will be carried out from CELADE headquarters in Santiago, with the support of the regional office in San José, Costa Rica, for the Central American and Caribbean area and the participation of a demographer specially stationed in Port of Spain, Trinidad and Tobago, for the English-speaking Caribbean.

Among the main objectives of the Second Meeting on Population of CEGAN will be that of collecting the suggestions and guidelines put forward by the governments of Latin America and the Caribbean in order to define the elements of the Regional Population Programme to be carried out by CELADE in the period 1984-1987. For this reason,

the programme of work which CELADE is submitting for the consideration of the countries on this occasion only sketches the main lines of action on the basis of the needs foreseen in the region for the next four years, with special attention to the opening up of new areas of concern, more complex approaches to the understanding of the situation, and the growing introduction of technology in the field of population.

In view of the wide extent and complexity of the problems, CELADE's action during this period will necessarily be selective and concentrative as regards the nature of the objectives and the co-ordination of the Programme's execution both with the activities carried out by the countries themselves and with those of other international agencies. Many of the activities foreseen in the Programme cover fields of work that most countries are not in a position to undertake by themselves, either for reasons of cost, specialization of human resources or because they transcend the national scope. In addition to their regional orientation, these activities will be complemented with the efforts and tasks carried out by the countries at their respective national levels in the fields of population. Thus, many of the activities put forward are the result of agreements signed with the countries whereby the national institutions request advisory assistance in connection with specific tasks within the framework of their own programmes.

Most of the financial support for the execution of the Regional Population Programme in the period 1984-1987 will come from the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) and the regular budget of the United Nations, with substantial contributions from other donors such as the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Government of the Netherlands, and a significant contribution from the countries for a considerable number of specific activities.

In order to respond more effectively to the requests of the countries, as well as for reasons of institutional efficiency, the activities to be carried out during the period 1984-1987 have been grouped in five subprogrammes, as follows:

- 1) Demographic statistics and estimates of population trends
- 2) Population and development
- 3) Teaching and training

- 4) Population documentation and demographic data processing
- 5) Publications

A brief description of the objectives and purposes of each subprogramme is given below, together with an outline of the activities which CELADE proposes to carry out within the framework of each of these subprogrammes in the course of the next four years.

1. *Demographic statistics and estimates of population trends*

The main objectives of this subprogramme are to prepare updated reports on the present demographic situation and future prospects of the region; to promote the use of appropriate methods for improving the quality and degree of exploitation of the available demographic information; to help to develop national research capacities through experimental censuses and surveys; and to carry out studies on fertility, mortality and internal and international migration, as well as to evaluate the demographic effects of family planning programmes.

With the aim of incorporating demographic variables in economic and social planning, and especially for the formulation of population policies, it is necessary to prepare and keep up-to-date demographic estimates and population projections either for the whole of the country or for population subgroups. For this reason, whenever new information or new methods suited to the conditions of the countries of Latin America and the Caribbean become available, the existing demographic estimates and projections are accordingly reviewed. These tasks are carried out both at CELADE Santiago, and in San José and Port of Spain. Most of the activities in this subprogramme are carried out jointly, through agreements with national institutions such as Statistical Offices and Censuses or Planning Offices, with the dual purpose of disseminating the demographic methods which are most appropriate for each particular country and ensuring that the estimates and projections prepared are officially adopted both by the countries and by the United Nations.

During the next four years, as a result of the work of this subprogramme, the *Boletín Demográfico* will continue to be published twice yearly, as well as the new series of *Fascículos de Población* for each country, in collaboration with the corresponding national institutions.

The following specific activities will be carried out as part of the subprogramme in this area during the period 1984-1987:

- 1.1 Advisory assistance in the estimation of levels, trends and differentials of demographic variables in the countries of Latin America and the Caribbean.
 - 1.1.1 Technical assistance and collaboration in demographic surveys and activities related with population censuses (for the analysis of the results of the 1980s censuses, CELADE will provide technical assistance through agreements with practically all the countries of the region and will provide advisory assistance to those which so request in the execution of demographic surveys).
 - 1.1.2 Advisory assistance in the preparation of estimates and levels trends and differentials of fertility, mortality and domestic and international migration (CELADE carries out this work on a continuous basis for each of the countries of the region, in most cases through technical assistance agreements with the countries).
 - 1.1.3 Investigation of infant mortality in Latin America (IMIAL) (during the period in question, taking advantages of the results of the 1980s censuses, similar studies to those already carried out on the basis of data from the 1970s censuses will be made. It is planned to hold a seminar in 1985 to examine the results of the studies completed by that date).
 - 1.1.4 Investigation of fertility levels, trends and differentials through the "own-children method" (IFHIPAL) (as in the previous case, the data from the 1980s censuses will be used to carry out these studies, and a seminar is planned for 1984 to present the results of some of these studies).
 - 1.1.5 Studies on internal and international migration (during this period, studies on international migration (IMILA) will continue, methods will be developed to

measure the flow and sex and age patterns of international migration, and studies will be initiated on internal migration in various countries on the basis of census data (IMIN)).

1.2 Evaluation of the demographic effects of family planning programmes

1.2.1 Annual report on family planning activities in Latin America (these reports unite in a single volume information on the family planning activities in the countries).

2. *Population and development*

The general objective of this subprogramme is to assist the countries of the region to study the determining factors and economic and social consequences of population dynamics, to help them to integrate population variables in planning instruments and processes, and to provide assistance to them in the formulation, execution and evaluation of population policies concentrating on priority areas where population plays an important role, such as population distribution and urban concentration, the growth of demand for social services and jobs, and the impact of specific government actions.

In particular, this subprogramme proposes to give technical assistance to the countries of the region through:

- a) Studies on the interrelations between population and economic and social development, designed to achieve a fuller knowledge of the determining factors and consequences of population growth and distribution and to evaluate the demographic effects of public policies;
- b) Technical analysis aimed at the preparation of guidelines for the effective use of demographic inputs in the different stages of the planning process;
- c) Support services for strengthening the institutions responsible for the formulation and co-ordination of population policies and the incorporation of demographic variables in planning.

World and regional meetings on population, especially since the Bucharest Conference and the adoption of the World Population Plan of Action, have repeatedly stressed the importance of the relations between demographic processes and economic and social change. Recognizing that the solution of the problems which arise cannot be sought exclusively through policies explicitly designed to affect demographic variables, these meetings have recommended the formulation of policies oriented towards the social, economic and cultural determinants of these variables. Consequently, population policies should be conceived as an integral part of the global process of development planning.

In the conclusions of the Second Latin American Meeting on Population, held in Mexico City in 1975, a number of complex technical co-operation, research and training activities which should be carried out in order to incorporate demographic variables in planning were identified. More recently, the Committee of High-Level Government Experts (CEGAN), at its First Meeting on Population, held in Quito in 1979, formulated recommendations regarding the tasks which should be undertaken by the countries and CELADE in this field.

The activities which CELADE proposes to carry out within the framework of this subprogramme during the period 1984-1987 are based on the priorities laid down at the meetings in question, taking particular account of the experience accumulated in carrying out these tasks through the technical co-operation given to the countries of the region. Most of these activities will be carried out jointly with the national institutions responsible for the formulation and co-ordination of global, regional and sectoral programmes in the countries of Latin America and the Caribbean.

- 2.1 Studies and analyses of the determinants and consequences of population dynamics. These are needed for the formulation, execution and evaluation of population policies integrated into development plans.
 - 2.1.1 Studies on the economic and social determinants of fertility, mortality and family planning.
 - 2.1.2 Analysis of trends in population distribution and urban concentration.

- 2.1.3 Analysis of the economic and social consequences deriving from population trends.
- 2.1.4 Evaluation of the demographic effects of public actions connected with population.
- 2.2 Guidelines for the incorporation of population variables in development planning.
 - 2.2.1 Guidelines to aid national and regional development planners in considering population-related factors when formulating development plans.
- 2.3 Promotion and strengthening of national public institutions dealing with population dynamics and its relation with economic and social development.
 - 2.3.1 Technical assistance for the establishment and strengthening of technical units in the countries.

3. *Teaching and training*

The central objective of this subprogramme is to train national personnel in the field of population through diversified programmes specially designed to meet the needs of the countries. In order to achieve this objective, CELADE will provide training in demographic analysis, specific techniques applied to the study of population, and interdisciplinary studies —especially in the field of the interrelations between population and development— through the following activities: Master's degree programme; regional and national intensive courses; national courses on the use of demographic inputs in economic and social planning; regional courses on electronic data processing and the use of microcomputers as applied to population topics; national seminars on recent demographic techniques as applied to census or survey data; research fellows; and courses in collaboration with other institutions.

Although a wide variety of situations are displayed in Latin America as regards the degree of concern with population matters, the stability and quality of basic census data and of qualified human resources in these fields, the demand for opportunities for training in demographic analysis and in the study of the relations with the development

process has not only increased in quantitative terms but has also greatly diversified as regards the type of courses and specializations requested from CELADE by the countries.

In response to the new and growing needs expressed by governments in recent years, CELADE has expanded and diversified its training activities with the aim of giving access to a larger number of students from the region and offering a wider range of training opportunities. This training policy, which will be consolidated in the years to come, is based on the mandates –given by governments during the most recent regional consultations and subsequently repeated individually by various countries– to the effect that high priority should be given to CELADE's training programmes, particularly in view of the fact that CELADE is the only regional institution which provides these services.

The training subprogramme for the period 1984-1987 has been prepared in the light of the recommendations of governments, the priorities identified for the next four years, and CELADE's capacity in terms of its teaching staff and resource availability, especially as regards fellowships. The subprogramme includes training activities of different types, each of them having specific purposes and being aimed at candidates who, it is expected, will play an active role in the countries in their respective fields of activity.

- 3.1 Master's degree programme on demography and Master's degree programme in social population studies (two-year programme, open to all the countries of the region and given at CELADE Santiago).
- 3.2 Regional and national intensive courses on demography (the regional courses which last for four months, are given annually at CELADE San José or, in the case of the English-speaking Caribbean, every two years; the national courses are given in the countries which request them and last an average of twelve weeks).
- 3.3 National courses on the use of demographic inputs in economic and social planning (an ongoing activity which is offered in the countries through agreements with national institutions, with each course lasting an average of three to four weeks).

- 3.4 Research fellows programme (ongoing activity at CELADE Santiago and San José, in which the fellowship holders, under CELADE supervision, carry out research projects on subjects of priority interest for the national institution sponsoring them, the average length of each fellow's work being from six to fifteen weeks).
- 3.5 Regional courses on electronic data processing and the use of microcomputers as applied to population subjects (CELADE Santiago and San José; average length of courses two to four weeks).
- 3.6 National seminars on recent demographic techniques as applied to census and survey data (regional seminar held at CELADE San José and national seminars held by agreement with institutions in the countries, each seminar lasting an average of three to four weeks).
- 3.7 Collaboration in training activities of other national and international institutions (for the period concerned, CELADE has already undertaken to collaborate with the University of Costa Rica and the University of Buenos Aires, as well as with the Latin American Institute for Economic and Social Planning (ILPES)).

4. *Population documentation and demographic data processing*

The objectives of this subprogramme are to assist national institutions in the organization and utilization of the population information required for development projects and action programmes, and to facilitate the exchange of technology and research results among the countries of Latin America and the Caribbean, as well as with other regions of the world. In the area of data processing, technical co-operation and backstopping will be provided to the countries in the processing of census and survey data, and technology based on microcomputers will be adapted to enable national technical and non-technical personnel to have at their disposal geographically disaggregated information and other population data. The Latin American Population Documentation System (CELADE/DOCPAL) will provide backstopping services from its computerized data base and will assist national agencies to improve their population information services through simplified procedures using manual means or microcomputers.

National institutions must be in a position to retrieve and process population data and make them available for action programmes. Furthermore, national administrators and officials responsible for planning and policy formulation need technology and population information suitable for the adoption of soundly based decisions regarding development programmes and projects. Since both resources and qualified programmers and documentalists in the field of population are very scarce in most of the government institutions of the region, CELADE proposes to use technology based partly on microcomputers in order to permit both demographers and other non-specialized personnel to make more intensive use of population data relatively independently of the intervention of specialists. Likewise, bearing in mind that the users of population information are widely dispersed over a variety of government agencies and other institutions, special emphasis will be placed both on providing technical and non-technical information and on the training "at a distance" of a large number of national personnel.

All the activities to be carried out in this subprogramme during the period 1984-1987 will be executed in close collaboration with the national institutions using demographic data and population documentation, especially statistical and planning offices and also Ministries of education, labour and housing.

4.1 Demographic data processing and data bank

- 4.1.1 Technical assistance and backstopping to national institutions, especially in connection with the processing of the 1980s population censuses.
- 4.1.2 Development of a user-oriented integrated package for the processing of censuses and surveys, capable of being used on the large variety of computers which exist in the region.
- 4.1.3 Development of a system of retrieval of geographically disaggregated data for development planning (REDATA project).
- 4.1.4 Use of microcomputers for the analysis and projection of population data and national action programme.

4.1.5 Utilization of systems for the production of population data graphs for national officials responsible for the formulation of policies and the taking of decisions.

4.1.6 Training "at a distance" of users through video cassettes and self-training using computers.

4.1.7 Regional training courses for programmers and demographers (see also subprogramme 3.5). Two participants, a programmer and a substantive analyst, will be invited from each national institution to take part in specialization courses designed, *inter alia*, to provide training in the use of microcomputers as a routine working tool. In order to achieve a multiplier effect it is hoped that each pair of participants will give a seminar in their respective national institutions on their return.

4.2 Latin American Population Documentation System (CELADE/DOCPAL)

4.2.1 Assistance to countries of the region in the establishment and strengthening of national population documentation units, and backstopping services from the computerized data base of the CELADE/DOCPAL system, through interactive searches, dispatch of documents at the request of users, and the semi-annual publication of the abstract journal "DOCPAL Resúmenes".

4.2.2 Development of simplified DOCPAL procedures for application to microcomputers or for manual operation in national units.

4.2.3 Production of microfiches of documents from the DOCPAL data base in order to facilitate the return of the information to the countries.

4.2.4 Exchange of bibliographical information with national, regional and international institutions.

4.2.5 Selective dissemination of information for national projects and institutions and other users.

4.2.6 Preparation of national guides on population information sources.

5. *Publications*

The objective of this subprogramme is to disseminate technical and scientific literature on population in Latin America and the Caribbean through the publication in Spanish of specialized material including books, monographs and periodical publications.

This subprogramme is the natural consequence of the tasks which CELADE carries out in the fields of technical co-operation, training and research. These activities would have a very limited impact if the results of the studies carried out by the specialized staff of CELADE, national researchers and fellowship holders, as well as the joint efforts made in conjunction with national institutions, were not widely circulated. For this reason, there has been a constant concern to publish and disseminate the intellectual output of CELADE ever since it was set up in 1957. Furthermore, the countries of Latin America and the Caribbean have shown increasing interest during the last decade in population matters and related problems. The demand of the countries for specialized literature on population has been only partly satisfied, however, in spite of the increase in the publication of books, journals, monographs and other printed matter. This problem is particularly important in the case of the government institutions responsible for development planning.

During the period 1984-1987, CELADE will try to meet the specific needs of the national institutions for population literature through the following activities:

5.1 *Periodical publications.* As part of this activity, three journals and a series of population fascicles will be published as follows:

Boletín Demográfico. This is a semi-annual, bilingual (Spanish and English) publication which provides up-to-date statistical information on population estimates and

projections as well as on the main demographic indicators for each country of the region.

Notas de Población. This journal is published every four months in Spanish, with summaries in English, and is designed to disseminate scientific and technical articles prepared by Latin American researchers and specialists from other regions.

DOCPAL Resúmenes. This is a semi-annual publication in Spanish which gives bibliographical information and summaries of population documents referring to Latin America and the Caribbean.

Fascículos de Población. This new series, which is published jointly with national institutions, consists of fascicles presenting the basic population projections for each country, i.e., national urban and rural projections, and the economically active population in urban and rural areas, by age and sex. The purpose of these fascicles is to disseminate among national users in Latin America and the Caribbean the official population estimates and projections for each country.

5.2 Books and monographs

Books. These books are designed to disseminate in Spanish works of fundamental importance in the field of population, including translations of books published in other languages. Two books per year will be published during the period 1984-1987.

Monographs. The aim of this series is to disseminate the most important results of CELADE's research work, training material, translations of methodological articles, and other relevant material. Some 15 monographs per year will be published, 6 of which will be joint publications with national institutions.

Impreso por:
TREJOS HNOS. SUCS., S. A.
San José, Costa Rica