

I/m

309

63

30XL	0042400
------	---------

Fecha recibida: 10/10/76

ARCHIVO de DOCUMENTOS

Original NO SALE de la oficina



DOCPAL
Colado

FISPAI
UNIDAD CENTRAL

Pérez

1515-1298

DESEQUILIBRIOS REGIONALES, MIGRACIONES INTERNAS Y METROPOLIZACION
EN AMERICA LATINA: UNA INVESTIGACION COMPARATIVA.

Primera versión preliminar*/

Para discusión interna de la Unidad Central

Santiago, Chile

Noviembre, 1975

*/ Preparada por Raúl Urzúa

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
1. Antecedentes y justificación	1
2. Delimitación del objeto de estudio	2
3. Relevancia del tema	4
II. CARACTERISTICAS BASICAS DE LA INVESTIGACION	8
1. Categorías globales de análisis	8
a) Características generales	8
b) Desequilibrio inter e intrarregionales y migraciones	10
2. Variables e hipótesis	12
a) Oportunidad de empleo: Variables de hipótesis respecto a la demanda y la oferta de fuerza de trabajo	13
b) Movilidad social y migraciones	14
c) Factores psicosociales	17
d) Red urbana preexistente y corrientes migratorias	17
3. Políticas públicas relevantes	18
4. Metodología	19
a) Criterios para seleccionar los países	19
b) Cobertura espacial y fuentes de los datos.	24
c) Cobertura social a nivel intrarregional ..	26
d) Cobertura temporal	26
e) Combinación de distintos niveles de análisis	27

I. INTRODUCCION

1. Antecedentes y justificación

La inquietud que han empezado a sentir los gobiernos latinoamericanos por las tendencias detectadas en el crecimiento y la distribución espacial de la población encontró elocuente expresión en los debates y las conclusiones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, D.F., 3 a 7 de marzo de 1975). El interés por examinar las causas y consecuencias de esas tendencias, así como la intención de llevar a cabo políticas que, como parte integrante del desarrollo económico y social, permitan actuar sobre las variables demográficas a fin de acelerar, modificar o atenuar esas tendencias, según lo considerare conveniente cada gobierno, es el corolario que no podría dejar de desprenderse de esa inquietud.

Las conclusiones y recomendaciones aprobadas en la Conferencia de México señalaron siete situaciones críticas originadas en la interacción de las estructuras socio-económicas y políticas con las demográficas, cinco de las cuales están directamente ligadas, ya sea como causas o consecuencias, con las tendencias en la urbanización y la distribución espacial de la población y las otras dos lo están indirectamente.^{1/}

Por otro lado, esas mismas conclusiones y recomendaciones, al centrarse en las acciones específicas que quedan a cargo de CEPAL y CELADE, dieron primera prioridad a los estudios e investigaciones sobre Urbanización, Metropolización y Dispersión Demográfica,^{2/} lo que refuerza aún más la prioridad que a esos temas otorgan los gobiernos de la región.

Ciertamente, los antecedentes de que actualmente se dispone justifican ese interés. En efecto, de acuerdo a estudios de organismos regionales especializados, el número de personas que reside en núcleos urbanos de 20.000 habitantes y más tuvo una tasa anual de crecimiento en el período 1960-70 de un 5,2 por ciento para la región y que el porcentaje de la población total en núcleos de 20.000 y más habitantes pasó de un 26 por ciento en 1950 a un 41 por ciento en 1970, habiendo absorbido los centros urbanos el 67 por ciento del crecimiento demográfico total en el decenio 1960-70.^{3/} En cuanto a la concentración urbana y a la metropolización, el 75,9 por ciento de la población en núcleos de 20.000 habitantes y más residía en ciudades de 100.000 habitantes y más, el 56 por ciento lo hacía en ciudades de más de 500.000 habitantes y el 46 por ciento en grandes metrópolis (1.000.000), todas estas cifras para 1970.

^{1/} Véase Comisión Económica para América Latina, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, Informe de la Reunión, Limitado, ST/CEPAL/Conf. 54/L.9/Rev.1, 31 de marzo de 1975, párrafo 153, p. 49.

^{2/} *Ibid.*, párrafo 167.

^{3/} CEPAL, Población y Desarrollo en América Latina, Vol. I, Febrero de 1974, p. 109.

Los procesos ya mencionados han ido acompañados de una masiva emigración rural, estimada para el decenio 1950-60 en la mitad de lo que habría sido el crecimiento vegetativo de la población rural y que parece haber ido aumentando con el correr del tiempo.^{4/} Cálculos independientes de los anteriores hechos por el estudio del CIDA sobre estructura agraria en siete países latinoamericanos ponen también de manifiesto la magnitud del impacto de las migraciones sobre la población rural: para el período intercensal 1950-60 ella habría correspondido a los siguientes porcentajes de la población rural de 1950: Argentina, 24,9 por ciento; Brasil, 19 por ciento; Chile, 29 por ciento; Colombia, 16,6 por ciento; Ecuador, 17 por ciento; Guatemala, 3,6 por ciento; Perú, 13,6 por ciento.^{5/}

Por otro lado, hay una abundante literatura vinculando las tendencias anteriores con una serie de características consideradas socialmente indeseables, tales como: la exagerada expansión de las ciudades y la paulatina absorción por éstas de tierras agrícolas generalmente de buena calidad; la tugurización; el aumento en los déficits de servicios; la contaminación ambiental; el desempleo y subempleo urbanos; la marginalidad ecológica entre estratos sociales urbanos con niveles de vida profundamente dispares, etc.^{6/}

A un nivel más macro social, la concentración de la población en unos pocos grandes núcleos urbanos es vista a menudo, por las economías de escala y externas que en ellos se dan, como uno de los factores más determinantes de la localización industrial, la que, a su vez, refuerza la concentración poblacional en esos núcleos, conduciendo a los acentuados desequilibrios detectados en el desarrollo de las distintas regiones de los países.

2. Delimitación del objeto de estudio

Este breve recuento de algunos de los antecedentes disponibles y de las consecuencias que a ellos se les atribuye es suficiente para poner de manifiesto la base de apoyo que tiene la preocupación expresada por los gobiernos de la región frente a ellos y su deseo de realizar políticas tendientes a modificarlos. No obstante, no han faltado voces escépticas en cuanto a la posibilidad de cambiar las tendencias y francamente dudosas acerca de que sean ellas la causa de los problemas que se han visualizado. Se ha señalado, por ejemplo, que la concentración urbana y la dispersión rural corresponden a etapas necesarias en el desarrollo de los países y son, por lo mismo, tanto inevitables como

4/ Louis Ducoff, The Role of Migration in the Demographic Development of Latin America, documento presentado a la Conferencia para el sexagésimo aniversario del Milbank Memorial Fund, en la ciudad de Nueva York, entre el 5 y el 7 de Abril de 1965.

5/ Barraclough, S.L. y Domike, Arthur, "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries", Journal of Land Economics, vol. XLII, N° 4, Madison, Wisconsin, Noviembre 1966, p. 257 y cuadro 6.

6/ Lilia Herrera ha hecho un cuidadoso análisis empírico de estas características y de los factores ligados con su aparición en "La concentración urbana y la dispersión de la población rural de América Latina. Su incidencia en el deterioro del medio humano", (Versión preliminar), Septiembre 1975, manuscrito. Una versión resumida apareció en Lilia Herrera, Fernando Gatica y Ricardo Jordán, Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: Situaciones críticas, Santiago de Chile, Unidad Central del PISBAL, Documento de Trabajo N° 6, Abril de 1975.

transitorias. Se ha indicado, también, que problemas tales como la falta de empleo y de servicios sólo han llegado a hacerse más visibles en las ciudades, pero existían con anterioridad y no tienen una relación causal con la urbanización. Por último, se debate ampliamente si el crecimiento natural o las migraciones son más importantes en la urbanización y la distribución de la población en núcleos de distinto tamaño. ^{1/}

El escepticismo y las dudas anteriores son útiles para introducir una nota cautelosa respecto a interpretaciones que, aun cuando revestidas de plausibilidad, revelan a un examen más afinado fallas e inconsistencias que es preciso dilucidar tanto desde un punto de vista teórico como por las implicancias prácticas que de ellas se derivan.

La inquietud de los gobiernos acerca de las características que asume la urbanización y la distribución espacial de la población y su pregunta acerca de los instrumentos más adecuados para alterar las tendencias presentes, plantea a los científicos sociales preocupados de investigar problemas relevantes para políticas de población la exigencia de analizar los procesos involucrados, sus múltiples relaciones con otros procesos económicos, sociales y políticos y los medios por los cuales pueden ellos ser modificados.

Tratando de responder parcialmente a esa exigencia, esta investigación pretende estudiar, sobre una base comparativa, algunos de los puntos claves para desentrañar esos procesos, a saber:

- a) Las tendencias en la distribución de la población urbana en núcleos de distinto tamaño, la concentración urbana y la metropolización.
- b) La importancia relativa del crecimiento natural y de las migraciones en este último proceso.
- c) Los saldos netos migratorios regionales, las corrientes migratorias entre ellas y la emigración rural en las distintas regiones.
- d) Los condicionantes de la migración rural-urbana e inter-urbana hacia las metrópolis.
- e) Las políticas públicas más ligadas a esos procesos y las modificaciones que sería necesario establecer en ellas para alterarlos.

^{1/} Véase, por ejemplo, John J. Macisco Jr., Robert Weiler y George Martine, "Migraciones, urbanización y fecundidad en América Latina", CELADE, Serie D, N° 73, Marzo, 1972; César Pelaez, "La urbanización en América Latina" Aspectos Demográficos, CELADE, Serie D, N° 65, 1971; Zulma Recchini de Lattes, "El proceso de urbanización en la Argentina", Temas de Población de la Argentina, Aspectos Demográficos y Desarrollo Económico, Buenos Aires, Vol. 12, N° 48, 1973; Luis Unikel, "El proceso de urbanización en México", "Distribución y crecimiento de la población urbana", en Demografía y Economía, México D.F., Vol. II N° 2, 1968; Eduardo Arriaga, "Components of City Growth in Selected Latin American Countries", Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. XLVI, N° 2, Abril 1968.

El problema, en sus diversos aspectos, será abordado desde una perspectiva que permita poner énfasis en el poder explicativo de los desequilibrios regionales y sectoriales dando, al mismo tiempo, cabida a factores históricos, geográficos, macroestructurales, microestructurales y psicosociales.

En cuanto a la información requerida, los puntos a), b), c) y d) serán estudiados haciendo uso de datos censales (censos de población y vivienda, agrícolas y ganaderos, industriales) y de otras fuentes secundarias. Sin embargo, el estudio del punto d) será también complementado con encuestas y estudios de campo en dos regiones seleccionadas de entre aquellas con saldos netos migratorios negativos que presente los mayores y las menores corrientes migratorias hacia las metrópolis. El punto e) será estudiado mediante el examen de documentos oficiales de los gobiernos y la consulta a los trabajos que ya existen sobre el tema.

Con respecto a la cobertura temporal del proyecto, aunque en cuanto sea posible se procurará recopilar antecedentes desde 1930 para adelante, se pondrá mayor énfasis en la explotación de los censos y otros datos disponibles en los últimos 25 años.

3. Relevancia del tema

La enumeración de los subproblemas que se pretende cubrir con la investigación revela que ella incluirá, en primer lugar, una descripción del fenómeno a ser explicado, para derivar después hacia la identificación de los factores que contribuyen a explicarlo. No era éste, sin embargo, el único camino posible ya que también podría haberse decidido examinar las consecuencias sociales, económicas, políticas y demográficas que se derivan de las características que ha adquirido el fenómeno, para sólo después preguntar por sus causas.

El estudio de ambos problemas (las causas y las consecuencias del fenómeno) es igualmente necesario, pero optamos por examinar primero las causas, tanto por el alto interés teórico que tiene, como porque su determinación parece más relevante para la eventual formulación de políticas redistributivas de población. De nada serviría, en efecto, tener una precisa descripción de las características de la urbanización en un determinado país, así como haber llegado a la conclusión de que ella debe ser modificada en uno u otro sentido (por los efectos negativos que estaría produciendo), si no se ha logrado identificar sus factores determinantes y, por consiguiente, acotado los posibles instrumentos de política.

La preocupación expresada por los gobiernos acerca de los problemas que esta investigación pretende abordar constituye un primer criterio para juzgar su relevancia.

Desde un punto de vista más general, examinar el problema en diversos contextos históricos y estructurales, tanto a nivel nacional como regional, permitirá ligar y abordar empíricamente algunas de las cuestiones más centrales en la compleja red de relaciones existentes entre la población y el desarrollo.

Desde luego, se espera que esta investigación permita poner a prueba algunas de las hipótesis formuladas acerca del grado y la modalidad de desarrollo de los países y las características que en ellos adquiere el proceso de urbanización. Más en concreto, se espera que esta investigación permita poner empíricamente de manifiesto algunas de las relaciones que teóricamente se postulan entre el desarrollo de los países latinoamericanos y sus patras de distribución espacial de la población; que nuevas hipótesis y proposiciones puedan ser formuladas mediante el análisis de los resultados obtenidos; por último, que algunas de las ya existentes sean matizadas o, eventualmente, refutadas.

Al profundizar la contribución que el proceso migratorio hace a la metropolización, se espera que esta investigación permita incorporar los esfuerzos de revisión crítica de las explicaciones e interpretaciones vigentes acerca de las migraciones que se han estado realizando en la región, abriendo al mismo tiempo algunas alternativas que permitan incorporar los aspectos que se consideran rescatables de esas interpretaciones. A este respecto, se hará un esfuerzo por combinar variables macro estructurales, microestructurales y psicosociales, lo que, se confía, puede contribuir a ampliar tanto la perspectiva teórica como la utilidad de los resultados para fines prácticos.

Los párrafos anteriores explicitan tres grandes núcleos de problemas para los cuales se espera que esta investigación proporcione resultados relevantes. Desde el punto de vista más concreto de los objetivos de PISPAL, la realización de esta investigación es una forma de producir información científica necesaria para la formulación de políticas de población, entendidas éstas como el conjunto de medidas desarrolladas por el sector público y destinadas a producir deliberadamente efectos sobre la estructura y dinámica demográficas, sea que ellos sean buscados directa o indirectamente.

Concretando aún más, cabe recordar que al aprobar el Programa de Actividades para 1975-76-77, el Comité del Programa distinguió dos tipos de investigaciones comparativas: aquéllas que resultan de integrar en los talleres los proyectos individuales realizados por los diversos centros; y las otras diseñadas y coordinadas directamente por la Unidad Central. La que aquí se presenta es la primera investigación de este segundo tipo que abordaría PISPAL.

Siguiendo también los grandes lineamientos aprobados por el Comité del Programa, el problema a investigar mediante este proyecto corta las tres áreas prioritarias de PISPAL (estructura agraria, urbanización y estructura urbana, sistema político y políticas), posibilitando así la integración de los hallazgos teóricos y empíricos que van surgiendo tanto de las investigaciones individuales en esas áreas como de las discusiones en los talleres constituidos dentro de cada una de ellas. La progresión desde investigaciones individuales, a integración por áreas prioritarias y, de allí, a nueva integración inter-áreas, en la cual los resultados de cada nivel pasan a ser un insumo para los otros, es una de las características más distintivas de PISPAL y la que más permite cumplir su objetivo de desarrollar un conocimiento científico relevante para políticas de población.

Sin embargo, cabría preguntarse si no hay una contradicción entre el esfuerzo comparativo que se le quiere dar a la investigación y su relevancia para políticas, objetivo de todas las investigaciones que forman parte del PISPAL. La pregunta es pertinente, ya que se sabe que las investigaciones de ese tipo permiten ganar en generalidad y abstracción lo que pierden en especificidad y precisión en cuanto a las predicciones a que dan lugar, siendo, desde un punto de vista de políticas, estas últimas características las que más importan. Si esta investigación va a producir resultados relevantes para políticas de población, ella debiera permitir explicar lo más completamente posible el papel de las migraciones internas en la metropolización, así como los factores históricos, estructurales y psicosociales que las están determinando, en cada uno de los países en que ella se realiza.

Por otro lado, uno de los objetivos de PISPAL es que las investigaciones que se realizan en su seno permitan la formulación de teorías con mayor capacidad explicativa de la dinámica poblacional del continente que las que se ha tratado de aplicar hasta ahora. Para que este objetivo se logre es necesario que el análisis de distintas situaciones particulares permita ir desentrañando proposiciones de mayor generalidad y susceptibles de ser confirmadas (o refutadas) en contextos históricos y estructurales distintos de aquéllos en los cuales encontraron origen. En relación con el problema específico que esta investigación pretende contribuir a clarificar, se trata de desarrollar una teoría acerca de las relaciones entre migraciones internas y metropolización en América Latina, que pueda posteriormente confirmar, refutar, corregir o complementar otras teorías acerca del problema con mayores pretensiones de aplicabilidad espacio-temporal.

Hasta ahora ese esfuerzo de elaboración teórica se ha realizado tratando de integrar resultados obtenidos en investigaciones diseñadas independientemente unas de otras. El diseño de una investigación comparativa como la que aquí hemos planteado permite, por un lado, describir el problema e identificar sus determinantes en cada uno de los contextos nacionales elegidos, pero al mismo tiempo, al examinar sistemáticamente las semejanzas y diferencias históricas y macroestructurales entre ellos, da pie para explicar el impacto que ellas tienen en esos determinantes, así como el mayor o menor peso que ellos puedan tener.

En otras palabras, una investigación comparativa como la que aquí estamos proponiendo, permite llegar a la formulación de proposiciones más generales que las legítimamente inferibles del análisis de un caso aislado, mientras que, al mismo tiempo, abre el campo de las políticas susceptibles de ser aplicadas y pone al descubierto el objetivo de transformación estructural que en muchos casos ellas deben tener. La relevancia para políticas, con su exigencia de la mayor especificidad y precisión posibles, y la relevancia para el desarrollo teórico, con sus propias exigencias de abstracción y generalidad, pasan así a ser complementarias y no contradictorias.

La investigación propuesta está destinada a describir tendencias futuras y a desentrañar los factores que las están determinando, con el fin de permitir acciones destinadas a modificarlas o acelerarlas. Ella no pretende, por lo tanto, hacer una descripción histórica de tendencias pasadas (salvo en cuanto es indispensable para explicar las futuras), ni sólo describir el presente sino, al contrario, hacer predicciones acerca de los efectos probables que pueda tener la modificación de uno o más de sus factores determinantes sobre el volumen y la corriente de las migraciones internas, e indirectamente sobre la metropolización.

II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Categorías Globales de Análisisa) Características Generales.

El examen de la evidencia empírica acumulada respecto a los problemas a ser estudiados en esta investigación pone de manifiesto el cuidado con que deben tomarse los intentos por aplicar en América Latina esquemas que en otros contextos demostraron tener valor explicativo.

Por ejemplo, aunque desde una perspectiva abstracta pudiera tener cierta razón la opinión de que los procesos que están ocurriendo en América Latina, en lo que se refiere a la urbanización y la metropolización, tienen similitud con aquellos que ocurrieron o están ocurriendo en otros lugares del mundo, su examen a un nivel más concreto revela diferencias importantes entre ellos, no pudiendo afirmarse sin más que la culminación de los primeros será análoga a la de los segundos. La importancia de las ciudades como asiento de los principales focos de desarrollo regional y nacional puede tener, por ejemplo, validez universal, pero los tiempos en los cuales se produce la urbanización y la industrialización no son necesariamente los mismos, habiéndose señalado a menudo que muchos países de América Latina serían, en este respecto, hiperurbanizados en comparación con las experiencias previas de industrialización. Las relaciones entre el desarrollo económico y la urbanización pasan a ser así un problema a investigar en la situación concreta de cada país y no una simple deducción de leyes universales.

Por otro lado, si aceptamos que el desarrollo nacional y regional está ligado a las ciudades, debemos ir más allá del examen del grado de correlación existente entre ellos y la urbanización, tomada como un fenómeno unívoco; nos es forzoso entrar a distinguir las características de la red urbana tanto a nivel nacional como regional. Los grados de primacía, de concentración y de metropolización, tanto a nivel nacional como regional, así como la medida en que ha emergido un sistema urbano nacional integrado, deben examinarse tanto por ser expresiones espaciales de ese desarrollo, como también por ser condicionantes del desarrollo futuro.

Al igual que en los casos anteriores, podría sostenerse la existencia de etapas ligadas a distintos niveles de desarrollo, desde una con alta primacía y baja integración urbanas, a otra con una distribución log-normal de los núcleos urbanos integrados en un único sistema. Sin embargo, los estudios que han intentado ligar el grado de desarrollo de un país con las características de su red urbana (primacía vs. distribución log-normal o de acuerdo a la regla de rango y tamaño), han concluido que no hay relación entre el tipo de distribución de las ciudades y ya sea el grado de desarrollo económico o de urbanización de los países.^{8/}

^{8/} Véase, por ejemplo, Berry, Brian J.L., City size distribution and Economic Development, Economic Development and Cultural Change, Vol. 9, Julio de 1961, pp. 573-588.

La distribución log-normal, según esos estudios, no sería la culminación de un proceso en que la unidad nacional se expresa en un sistema de ciudades, ni la primacía sería una característica de los países menos desarrollados. Al mismo tiempo, ambos tipos de distribución parecieran no excluirse dentro de un mismo país pudiendo existir primacía de la metrópolis pero distribución log-normal en el resto de la red, así como primacía en algunas regiones y distribución log-normal en otras.^{9/}

Igualmente, la inaplicabilidad de los supuestos básicos en que se apoyan la gran mayoría de los modelos económicos sobre las migraciones hace que ellos no permitan explicar las que ocurren en Latinoamérica,^{10/} mientras que las encuestas sociológicas, al centrarse en las características individuales de los migrantes e ignorar sus condicionantes estructurales, han hecho difícil ligar el proceso migratorio con el grado, el ritmo y la modalidad de desarrollo de los países y de sus regiones.^{11/}

Esas dificultades plantean la necesidad de utilizar un enfoque que permita integrar a los procesos demográficos dentro del contexto histórico y estructural en que ellos ocurren, evitando establecer generalizaciones basadas en la trasposición de las experiencias tenidas en un contexto distinto, sin su debida comprobación empírica, y examinando cuidadosamente la validez de los supuestos desde los cuales se derivan las hipótesis y teorías que se proponen como explicación.

La utilización de ese enfoque conduce a la delimitación de contextos nacionales y regionales específicos, tomando en cuenta los factores históricos, geográficos, socioeconómicos y políticos que contribuyen a explicar tanto la modalidad del cambio societal global, como las modificaciones experimentadas por aquellos aspectos de ese cambio más directamente ligados a los procesos demográficos en estudio (en este caso el proceso de monopolizarse), el papel que en él juegan las migraciones internas, finalmente, los determinantes del volumen y la dirección de estas últimas.

^{9/} Véase Cesar Vapñarsky, On rank-size distribution of cities, Economic Development and Cultural Change, Vol. 17, N° 4, 1969.

^{10/} Para una crítica de esos modelos véase Armando di Filippo, "El Condicionamiento Económico de las Migraciones Internas en América Latina", Santiago de Chile. CELADE, Serie A, N° 123, Julio 1974.

^{11/} Para una crítica de esos estudios y la proposición de enfoques alternativos, véase Paul Singer, "Migraciones Internas: Consideraciones Teóricas sobre su Estudio" en Humberto Muñoz, et. al., Migración y Desarrollo; Jorge Balán, "Introducción" y Omar Argüello, "Migración y Cambio Estructural", ambos en Jorge Balán, et. al., Migración y Desarrollo.

El énfasis en los factores históricos y macroestructurales no puede, sin embargo, hacer olvidar la importancia que tienen para explicar las migraciones factores microestructurales, culturales y psicosociales. Pasado el primer momento de crítica a los enfoques que ponían énfasis sólo en factores individuales de naturaleza psicosocial, crítica generalmente justificada, creemos que es necesario superar también el error contrario de creer que de determinadas características estructurales se siguen necesariamente ciertas características de grupos o individuos, o deducir mecánicamente los segundos de los primeros. En términos técnicos diríamos que tanto la falacia psicológica como la teológica deben ser evitadas.

La utilización del enfoque en que se inscribe esta investigación no conduce necesariamente a realizar como parte de ella (o de cualquiera otra investigación particular) una caracterización completa y acabada de la estructura de los países estudiados, ni a procurar una explicación original de su génesis histórica. Hacerlo constituiría un estudio en sí mismo que amenazaría con dejar siempre en la penumbra los problemas específicos que se desea investigar en población. La alternativa que se seguirá aquí es acudir a los estudios sobre esos puntos ya realizados o actualmente en curso, en la medida en que el progreso en el análisis lo vaya requiriendo para explicar aquellas características estructurales hipotéticamente más ligadas al proceso de concentración urbana y metropolización así como a las migraciones internas.

b) Desequilibrios inter e intrarregionales y migraciones.

A un nivel todavía muy general, puede decirse que estudiosos con diversas perspectivas teóricas y disciplinarias están acordes en que las características que asume la urbanización y las migraciones internas están relacionadas con la magnitud de los desequilibrios regionales y sectoriales, sea como causa, efecto o expresión de ellos.^{12/}

^{12/} Véase, por ejemplo, Vapfarsky, op.cit.; Morse, Richard M., "Primacía, Regionalización y Dependencia", *Desarrollo Económico*, 11, 41, Abril-Junio, 1971; Lee, Everett S., "A Theory of Migration", *Demography*, Vol. 3, N° 1, 1966, pp. 47-57; Kuznets, Simón y Dorothy Thomas, "Internal Migration and Economic Growth", en *Selected Studies of Migration Since World War II*, pp. 196-211, Milbank Memorial Fund, 1958; Okun, Bernard y Richard W. Richardson, "Regional Income Inequality and Internal Population Migration", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. IX, N° 2, Enero de 1961, pp. 128-143; Todaro, Michel P., "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *The American Economic Review*, Vol. 59, N° 1, Marzo de 1969, pp. 138-148; Balán, Jorge, "Urbanización, Migraciones Internas y Desarrollo Regional". "Notas para una discusión", en Balán y otros, *Op.cit.*, pp. 55-56; habiéndose llegado a afirmar que "cualquier política migratoria que pretenda tener algún efecto sobre la redistribución geográfica de la población... está íntimamente ligada a la política de desarrollo en general y en especial al papel de los desequilibrios regionales y sectoriales dentro de un modelo de desarrollo".

El consenso acerca de la importancia que tienen los desequilibrios regionales y sectoriales para explicar el volumen y la dirección de las corrientes migratorias es un útil punto de partida para la identificación de las principales variables que serán tomadas en cuenta en esta investigación. En efecto, por un lado nos lleva a preguntarnos si esos desequilibrios son una etapa inherente a cualquier proceso de desarrollo, sea cual sea la modalidad que adopta, o si, al contrario, ellos constituyen una característica con tendencia a mantenerse o a disminuir según cual sea la modalidad específica de desarrollo de un país.

Por otro lado, partiendo de ese consenso, es necesario explicitar las dimensiones en que se manifiestan los desequilibrios, las relaciones existentes entre ellas y el grado en que están afectando las características de los patrones de asentamiento de la población a nivel nacional y regional, así como las migraciones hacia las metrópolis.

En esta investigación el énfasis estará puesto en el segundo punto, centrándose en los desequilibrios respecto a aquellos aspectos que empíricamente se han encontrado más relacionados con los problemas que en ella se estudiarán -o que hipotéticamente parezca plausible que puedan estarlo- siguiendo su evolución en el tiempo. Con respecto al primer punto, los condicionamientos históricos y geográficos, el modo de inserción de la economía nacional en el mercado mundial, el papel que juega el Estado y la o las estrategias de desarrollo que se ha intentado implementar serán examinados en la medida en que sea necesario para comprender el papel que han jugado las políticas públicas en la ampliación, el mantenimiento o la disminución de esos desequilibrios, así como para identificar las políticas alternativas que podrían ser más adecuadas para disminuir el volumen migratorio o reorientar sus corrientes.

Desde una perspectiva aún más amplia, es muy plausible la hipótesis de que el carácter de los desequilibrios regionales y sectoriales depende de la modalidad de desarrollo seguida por un país y la mayor o menor heterogeneidad estructural de ella resultante.^{13/} Sin embargo, dado que el centro de esta investigación no está constituido por las relaciones modalidad de desarrollo - desequilibrios regionales, sino por las que existen entre esos desequilibrios y los aspectos de la distribución espacial de la población ya mencionados, no se pretende aquí abondar en aquellas relaciones.

^{13/} En un trabajo reciente, Armando Di Filippo, investigador de la Unidad Central de Pispal, y Santiago Jadue, han tratado extensamente el tema y aportado abundante material empírico para su análisis. Véase Armando Di Filippo y Santiago Jadue; La Heterogeneidad Estructural: Concepto y Dimensiones, (mimeógrafo, Julio de 1975. Para otras fuentes, véase Osvaldo Sunkel y Pedro Paz; El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, España, México, Argentina; Siglo Veintiuno Editores, S.A. 1970; Celso Furtado, La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972; Aníbal Pinto, "Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano", El Trimestre Económico, N° 125, Enero-Marzo de 1965; Aníbal Pinto, "Naturaleza e Implicaciones de la Heterogeneidad Estructural de América Latina", en Inflación, Raíces Estructurales: Ensayos de Aníbal Pinto, México: Fondo de Cultura Económica, 1973; CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1968.

2. Variables e hipótesis

Las precisiones anteriores conducen a la necesidad de especificar los aspectos de los desequilibrios regionales y sectoriales a los cuales se va a prestar especial atención en este estudio. El examen de los factores más directamente ligados con el fenómeno a explicar y la reconstrucción de la hipotética cadena causal desde ellos a los desequilibrios regionales nos conducirá a identificar los aspectos o dimensiones de estos últimos que deben ser tomados particularmente en cuenta en esta investigación.

Los masivos desplazamientos de población que están vinculados a los procesos de urbanización, concentración urbana y metropolización han sido explicados en la literatura por todos o algunos de los factores siguientes:

a) Las oportunidades de empleo existentes en distintas regiones y sectores, y la percepción que de ellas tienen grupos con posiciones diferentes en la estructura productiva.

b) Los niveles de ingreso y de vida en general de esos grupos en regiones y sectores diversos, tanto en términos absolutos como respecto a las otras.

c) Las oportunidades de movilidad social en regiones y sectores específicos y la percepción que se tiene de las oportunidades existentes en otras regiones o sectores.

d) Factores culturales y psicosociales, tales como las aspiraciones educacionales, ocupacionales y de recreación que tengan distintos grupos de la población, tanto para sí mismos como para sus hijos, la capacidad de la región o el sector para satisfacerlas y la que se le atribuye a otras regiones o sectores.^{14/}

Un supuesto general que guía esta investigación es que los desequilibrios regionales resultantes del desarrollo en mayor o menor grado heterogéneo que han experimentado los países latinoamericanos afectarán a las migraciones --e indirectamente a las características de la urbanización-- sólo en la medida en que modifiquen al menos alguno de esos factores.

^{14/} Para revisiones recientes de esos factores, véase Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira, op. cit.; Ramiro Cardona y Alan Simmons, "Hacia un Modelo General de la Migración en América Latina", en Ramiro Cardona, editor, América Latina; Distribución Espacial de la Población, Bogotá: Corporación Centro Regional de Población, 1975; Pamela Brigg, "Migración a las Areas Urbanas", en Cardona, op. cit., pp. 117-194.

a) Oportunidad de empleo: variables e hipótesis respecto a la demanda y la oferta de fuerza de trabajo.

Siguiendo más atrás en la hipotética cadena causal, las oportunidades de empleo existentes en una determinada localidad o región están determinadas por la demanda y la oferta de fuerza de trabajo que en ella exista. Por consiguiente, un primer punto que debe examinarse es la medida en que los desequilibrios regionales están afectando sus volúmenes y su composición.

Como se sabe, la demanda de fuerza de trabajo depende, en general, de la tasa de crecimiento del producto y de las proporciones técnicas en que se combinan los factores productivos, siendo mayor mientras más alta sea la tasa de crecimiento y más intensiva en trabajo sea la producción.

Dado que por el lado de la oferta, la tasa de crecimiento del producto depende de la tasa de inversión,^{15/} la demanda de fuerza de trabajo en las distintas regiones y en sectores dentro de ellas depende del grado en que en ellas se concentra la inversión y de la tecnología empleada. De la combinación de ambos factores resultará un desigual volumen y composición de la demanda de fuerza de trabajo en distintas regiones, en las áreas urbanas y rurales de ellas y en asentamientos poblacionales de distinto tamaño.

Por su parte, la oferta de fuerza de trabajo está determinada por la estructura por sexo y edad de la población, la que a su vez lo está por la fecundidad, la mortalidad y la migración; así como también por la propensión a participar en la fuerza de trabajo que revelan las tasas de actividad por sexo y edad de diversos grupos socioeconómicos. Consecuencialmente, la explicación y eventual modificación de las oportunidades de empleo obliga a examinar también cómo los desequilibrios regionales conducen a distintas ofertas de fuerza de trabajo.

La medición de la estructura y el crecimiento de la población en edades activas por regiones, urbano-rural y núcleos urbanos de distinto tamaño (en los casos y en cuanto sea posible hacerlo con datos secundarios) es lo primero que debe abordarse en ese examen. El segundo paso es descomponer el crecimiento natural en sus dos componentes, examinando las tendencias de la fecundidad y la mortalidad y el efecto que sobre ellos tienen la disponibilidad de servicios de salud con que cuenta la región, área o núcleo urbano y el ingreso y los niveles de vida de la población en general y de grupos socioeconómicos específicos dentro de ella.

^{15/} Para simplificar el argumento no se consideran aquí las fluctuaciones en el nivel de actividad y su influencia en el uso de la capacidad instalada preexistente.

La ligazón entre los desequilibrios regionales en cuanto a estructura productiva y los existentes en cuanto a disponibilidad de servicios y a niveles de vida se establece mediante dos hipótesis. La primera es que, a pesar de que la disponibilidad de servicios puede ser ahora mayor que en el pasado en todas las regiones de un país, existe una alta correlación positiva entre la concentración de la inversión y la de los servicios.

La segunda hipótesis es que, a pesar de las diferencias intrarregionales que puedan existir en cuanto a distribución del ingreso y niveles de vida, tomados como promedio, éstos varían también en función directa de las diferencias en productividades y en disponibilidad de servicios existentes entre regiones de un mismo país.

El impacto de las migraciones sobre la estructura y el crecimiento de la población en edades activas en las áreas rurales y en las regiones de origen de las corrientes migratorias hacia las metrópolis es otro factor demográfico que es necesario examinar.

Los determinantes del grado en que la población en edades activas participa efectivamente en la oferta de fuerza de trabajo vuelven a ampliar el abanico de variables a ser consideradas. En esta investigación, al hacer un análisis más profundo de regiones y subregiones con distintos grados de contribución a la migración hacia las metrópolis, se tratará de determinar los factores que están condicionando la participación de la mujer en el trabajo y especialmente los tipos de familia, las pautas culturalmente aceptadas acerca de la división de roles entre los sexos y las oportunidades abiertas al trabajo de la mujer. También, tanto por el efecto que tiene sobre la edad de incorporación al mercado de trabajo como sobre la calidad de la fuerza de trabajo que se ofrece en las distintas regiones y sectores, se estudiará la disponibilidad de servicios educacionales en cada una de ellas y, en las regiones en donde se haga el análisis más en profundidad, el acceso que a ellos tienen los distintos grupos socioeconómicos y la capacidad de retención del sistema.

De todo lo anterior se desprende que un examen de las diferencias regionales en oportunidades de empleo obliga a examinar en ellas y, dentro de ellas, en áreas urbanas y rurales y en asentamientos poblacionales de distinto tamaño, las diferencias existentes en cuanto a la localización de las inversiones, a la forma de organización productiva que en las mismas predomina, a la localización de servicios y a los niveles de vida de la población.

b) Movilidad Social y Migraciones.

Otro factor al cual se ha atribuido especial importancia en el estudio de las migraciones es el de las oportunidades de movilidad social, reales o percibidas, existentes en los lugares de origen y de destino siendo la hipótesis de que a mayor movilidad, menor migración. El concepto de movilidad social, tomado en un sentido amplio, puede ser visto como un aspecto del proceso redistributivo de una sociedad, ya sea que se trate de hacer que grupos e individuos tengan acceso

a bienes y servicios de los cuales antes estaban marginados o participaban escasamente, sin que experimenten modificaciones en su posición estructural; ya sea porque individuos, grupos o clases sociales cambian su posición en la estructura; ya por último, porque un cambio revolucionario modifica radicalmente el sistema distributivo vigente hasta ese momento.16/

En su primera acepción, [la redistribución del ingreso, el mayor acceso a los servicios, etc., constituyen instancias de movilidad social, aunque generalmente no se las conceptualice de esta manera. En esta investigación una movilidad social de este tipo será detectada al examinar los cambios experimentados en los niveles de vida de la población.

La segunda acepción es la más aceptada como movilidad social en la literatura. Dentro de ellas se encuentran la movilidad ocupacional, tan enfatizada por un tiempo en la literatura sociológica norteamericana; la movilidad de familias y grupos; y la que experimentan clases sociales, como por ejemplo, cuando mediante un proceso de reforma agraria, que no alcanza a provocar un cambio estructural total, el campesinado adquiere mayor poder político.

En esta investigación la movilidad ocupacional de los jefes del hogar será definida como movilidad familiar y medida en el núcleo urbano principal y las áreas rurales de las regiones elegidas para hacer un estudio en profundidad. En el resto del análisis se procederá solamente a examinar los cambios ocurridos en el perfil de la estratificación ocupacional de las regiones dentro del período estudiado, cambios que, como se sabe, afectan la movilidad ocupacional estructural al determinar las oportunidades objetivamente abiertas en cada nivel ocupacional.17/

La que hemos llamado movilidad de clases sociales será introducida en el estudio en relación con la migración rural-urbana y la movilidad de este tipo que pueda haber experimentado el campesinado. Para esto, en aquellos países en donde se haya llevado a cabo procesos de reforma agraria se examinará la intensidad que ella ha tenido en sus distintas regiones (sobre el supuesto de que a mayor intensidad, mayor movilidad en la estructura del poder del campesinado incorporado a ella); además, en todos los países se examinará al menos dentro de las regiones

16/ La literatura sobre movilidad social es vastísima. Dos clásicas antologías son: Neil J. Smelser y Seymour Martin Lipset, Social Structure and Mobility in Economic Development, Chicago: Aldine Publishing Company, 1966; Reinhard Bendix y Seymour Martin Lipset, Class, Status and Power, Social Stratification in Comparative Perspective, second Edition; New York: The Free Press, 1966.

17/ En la literatura especializada se distingue entre movilidad estructural, es decir, aquella que resulta de los cambios experimentados por la estructura ocupacional ya sea entre dos generaciones o en dos momentos en el tiempo dentro de una misma generación, y la movilidad por reemplazo entre generaciones o entre miembros de distintas posiciones. Sobre estos conceptos véase, Bertram Hutchinson, "Structural and Exchange Mobility in the Assimilation of Immigrants to Brazil", Population Studies, 12, Noviembre de 1958, pp.111-120; Judah Matras, "Differential Fertility, Intergenerational Mobility and Change in the Occupational Distribution: Some Elementary Interrelationships", Population Studies, 15, Julio de 1961, pp. 187-197; Natalie Rogoff Ramsay, "Changes in Rates and Forms of Mobility", en Neil J. Smelser y Seymour Martin Lipset, Social Structure and Mobility in Economic Development, pp. 213-234.

seleccionadas para el estudio en profundidad, la proporción de la fuerza de trabajo que está sindicalizada, las características de las organizaciones campesinas existentes y el papel que ellas juegan respecto a la tendencia a migrar de sus miembros y de aquellos que no lo son.

Los desequilibrios inter e intrarregionales afectarán, por consiguiente, a las migraciones no sólo por las diferencias en las oportunidades de empleo, sino también por la medida en que ellos llevan a diferencias en cuanto al perfil de la estratificación ocupacional y a la movilidad ocupacional estructural que él permite, pudiendo formularse la hipótesis de que mientras mayor sea la proporción de estratos ocupacionales medios existentes en una región o localidad, mayor será la migración hacia ella. A su vez, el perfil de la estratificación ocupacional varía hipotéticamente en relación directa con el grado de urbanización, la tasa de crecimiento y diversificación sectorial del producto, y el predominio de tecnología intensiva en capital.^{18/}

Es éste uno de los puntos que, a nuestro juicio, establece el vínculo entre la movilidad ocupacional y la migración escalonada. La presencia de un perfil ocupacional abultado en los estratos medios y los niveles de vida que ellos tienen actuarían como polos de atracción para la población rural, pero, aunque ese perfil proporciona mayores oportunidades de movilidad ocupacional en los estratos medios

^{18/} Las hipótesis anteriores son, a nuestro juicio, plausibles y podrían permitir superar el estado de incertidumbre a que han conducido los estudios comparativos acerca de las relaciones entre movilidad y desarrollo. Para una visión global del tema en relación con América Latina, véase, Germani, Gino, "Strategy for Fostering Social Mobility", en De Vries y José Medina Echavarría, Social Aspects of Economic Development in Latin America, UNESCO, 1963, Vol. 1; Lipset, Seymour Martin, "Problemas de investigación en el análisis comparado de la movilidad y el desarrollo", América Latina, Año VII (1964), pp. 21-37. Para estudios más generales, véase, Arnold Feldman, "Economic Development and Social Mobility", Economic Development and Cultural Change, Vol. VIII, 3, Abril, 1960; S.M. Miller, "Comparative Social Mobility. A Trend Report and Bibliography", Current Sociology, Vol. IX, N° 1 (1960); Smelser, N. y S.M. Lipset (editores), Social Structure and Mobility in Economic Development (Chicago: Aldine, 1966). Para estudios específicos sobre Urbanización, Migración y Movilidad en América Latina, B. Hutchinson, "Structural and Exchange Mobility in the Assimilation of Immigrants to Brazil", Population Studies, 12, Noviembre 1958; B. Hutchinson, "Urban Social Mobility Rates in Brazil, related to Migration and Changing Occupational Structure", América Latina, 6, Junio-Septiembre 1963, pp. 47-60; D. Raczynski, Occupational Mobility and Occupational Achievement in Santiago, Chile, Tesis de Doctorado, Universidad de California, Los Angeles, 1970; D. Raczynski, "Urbanización, Migración y Oportunidades Ocupacionales en Chile", Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. IV, Septiembre 1974, N° 10, pp. 23-39; Jorge Balán, Harley L. Browning y Elizabeth Jelin, Men in a Developing Society, Austin, Texas: The University of Texas Press, 1973.

de las áreas rurales, la desventaja relativa en cuanto a los "credenciales" ^{19/} necesarios para aprovecharse de ellas que tienen los migrantes rurales haría que sólo engrosaran los estratos bajos urbanos, expulsando a nativos urbanos hacia otras ciudades, o continuando ellos mismos su migración hacia las metrópolis.

El estudio del principal núcleo urbano en regiones contribuyentes y no contribuyentes al crecimiento metropolitano permitirá poner parcialmente a prueba estas hipótesis.

c) Factores psicosociales.

Entre los factores subjetivos hay que mencionar a las aspiraciones individuales y familiares, la percepción de las oportunidades existentes en el lugar de origen y de destino. Dos consideraciones son pertinentes respecto a ellos. La primera es que, dado que las aspiraciones, así como en general los factores socioculturales y psicosociales, están estructuralmente condicionadas, las diferencias en ellas no serán independientes de los desequilibrios regionales a que se ha estado haciendo referencia. Por lo mismo, debemos esperar también que la percepción que los individuos tengan de sus oportunidades en el lugar de origen y de destino, así como sus aspiraciones, estén influenciadas por la posición que ellos ocupan en la estructura productiva, sus niveles de vida y los cambios que ambos experimentan en el tiempo.

La segunda consideración es que la paulatina difusión de la educación y los medios de comunicación social desde los centros urbanos mayores hacia las zonas más periféricas, el incremento de los contactos y la interacción entre los habitantes de centros urbanos de distinto tamaño y de áreas urbanas y rurales, pueden cambiar las motivaciones, actitudes y aspiraciones de los individuos o las familias, así como la evaluación que hacen de sus oportunidades en el lugar de origen comparadas con las que les ofrecerían otros lugares. En otras palabras, el proceso de urbanización produciría por sí mismo una cierta movilidad psicológica que muchas veces serviría de preludeo a la migración hacia las metrópolis.

d) Red urbana preexistente y corrientes migratorias.

En general, puede postularse que mientras más intensos sean los contactos urbano-rurales y mientras mayores sean las interacciones y comunicaciones entre las metrópolis y centros urbanos menores, contactos e interacciones que dependerán del papel que jueguen los distintos asentamientos dentro de la red nacional de asentamientos, mayor será la migración rural urbana y hacia las metrópolis. Por eso, otro punto a ser examinado en esta investigación es el papel del lugar de origen en la red de asentamientos tanto nacional como regional, y las relaciones existentes entre estas dos últimas. La distancia respecto a la metrópolis y

^{19/} Sobre la utilización del concepto de "Credencial" en el contexto latinoamericano, véase, Jorge Balán, *Migrant-native Socioeconomic Differences in Latin American Cities: A Structural Analysis*, en *Latin American Research Review*, Vol. IV, N° 1, Spring 1969, pp. 3-29, y los comentarios en el mismo volumen.

a otros centros de atracción urbana es sólo uno de los aspectos que es necesario tomar en cuenta, siendo más importante el flujo de bienes y servicios entre ellos.

Las características de la red urbana pasan así a ser un factor determinante de las migraciones rural-urbana e interurbana, pudiendo postularse que mientras mayor sea la metropolización y la primacía urbana, mayor será también la migración con destino final en las metrópolis y en la ciudad primada.

Luego, un estudio del volumen y la dirección de las corrientes migratorias debe tomar en cuenta la causación circular existente entre una red urbana preexistente que influye sobre las migraciones y el reforzamiento que éstas hacen de esa red. Romper ese círculo vicioso obliga a preguntarse por los factores que han determinado y están determinando las características de la red urbana. En este estudio se hará una revisión de los antecedentes históricos y geográficos acerca del poblamiento del territorio y la localización de las ciudades en los países en que se llevará a cabo, para tratar después de poner a prueba la hipótesis insinuada primero por Brian Berry ^{20/} y precisada después por O. Vapñarsky, ^{21/} de que la primacía, la distribución regional o combinaciones de estas formas de asentamiento de la población urbana dependen del "encerramiento" del sistema (nacional o regional), es decir, de la proporción de interacciones empesadas y terminadas en él, y de "interdependencias", o grado de aislamiento de las unidades dentro de las áreas.

Sin embargo, la exposición a y el impacto de los medios de comunicación, la educación y los contactos interurbanos y urbano-rurales no son unívocos, sino que dependen de la posición objetiva que ocupan los individuos en la estructura productiva y de su nivel de vida. En la región y subregión seleccionadas para un análisis en profundidad se estudiará este punto.

Por último, la experiencia de los países latinoamericanos indica que es posible un proceso de cambio social en el cual el aumento o la mantención de los desequilibrios regionales y sectoriales vaya unido a una mayor integración política, económica y cultural. Mientras mayores sean esos desequilibrios y mayor esta integración, mayores debieran también ser las migraciones rural-urbanas e interurbanas hacia las metrópolis; al mismo tiempo, más importante debiera ser la migración en el crecimiento metropolitano.

3. Políticas Públicas Relevantes

Establecidas las relaciones empíricamente existentes entre el conjunto de variables que se ha mencionado, se avanzará hacia una segunda etapa de la investigación, destinada a identificar las vías por las cuales las políticas públicas podrían alterar las tendencias detectadas.

^{20/} Op. cit.

^{21/} Op. cit.

Para que un ejercicio de esta naturaleza conduzca a recomendaciones que puedan lograr los objetivos que persigan, es necesario, en primer lugar, ponderar cuidadosamente el grado de manipulabilidad por políticas públicas de los factores que han sido identificados como de mayor peso causal en la orientación de las corrientes migratorias hacia las metrópolis.

En segundo lugar, una vez identificados esos factores, es necesario proceder a examinar qué políticas públicas están ligadas a su apareamiento, o a los valores y características que ellos adquieren. En este estudio la atención se centrará, por un lado, en las políticas de desarrollo regional (específicamente las políticas de localización de inversiones, de descentralización político-administrativa y de servicios), sea que ellas estén integradas o no a una estrategia global de desarrollo regional; por otro lado, en el impacto de políticas sectoriales (particularmente las políticas de desarrollo industrial y agrícola) en las regiones seleccionadas para ser estudiadas más profundamente. En la selección de las políticas específicas a ser examinadas en cada una de estas categorías se tomará en cuenta su capacidad discriminadora entre regiones con distintos comportamientos migratorios y entre períodos distintos dentro de cada región.

En tercer lugar debería procederse a identificar la estrategia general de desarrollo que esas políticas contribuyen a configurar; evaluar la viabilidad que, dadas esa estrategia y el contexto socio-político que le sirve de sustento, tendrían políticas alternativas; esbozar, en el caso de respuesta negativa al punto anterior, la estrategia global en la cual esas políticas adquirirían viabilidad.

Dada la gran envergadura que tiene este tercer punto y la variedad de factores que es necesario tomar en cuenta, no se pretende en esta investigación analizarlo de manera profunda en todos sus aspectos. El énfasis estará, más bien, en los puntos primero y segundo, limitándose en el tercero a tocar los aspectos señalados en el párrafo anterior en la medida en que sea necesario para proponer políticas alternativas.

4. Metodología

Desde un punto de vista metodológico, los principales problemas que plantea el estudio se refieren a los criterios que se emplearán para seleccionar los países a ser incluidos, la cobertura espacial, social y temporal que tendrá dentro de cada país, las fuentes de los datos que se desea recolectar y las formas como se combinarán los análisis de distinto nivel, así como los transversales y longitudinales.

a) Criterios para seleccionar los países.

Dos son, en general, las alternativas que se presentan cuando se trata de plantear un estudio comparativo. La primera es seleccionar las unidades a ser comparadas de tal manera que ellas sean lo más similares posible, es decir, tratando de controlar a priori el mayor número de variables y suponiendo que las

no controladas son las que explican las diferencias. Esta alternativa centra directamente el análisis en la comparación inter-países.

La otra alternativa es centrar el análisis en los factores determinantes de los fenómenos a ser estudiados, sin suponer a priori que las relaciones van a estar afectadas por las características propias de cada país. Al contrario, el supuesto inicial es en este caso que no hay diferencias inter-países, siendo ellas introducidas en el análisis en la medida en que se encuentre relaciones que no puedan ser explicadas sin acudir a ellas.^{22/}

En esta investigación se ha planteado un enfoque que va progresando paulatinamente desde una descripción del fenómeno a ser explicado a una evaluación del peso relativo de sus dos determinantes demográficos (el crecimiento natural y las migraciones), desde allí a una medición del volumen y la dirección de las corrientes migratorias más ligadas con él, continuando después con el examen del peso relativo de los distintos condicionantes de las migraciones y con el efecto que ciertas dimensiones de los desequilibrios regionales y sectoriales tienen sobre ellos, para terminar por último examinando las políticas públicas más ligadas con esas dimensiones.

En ninguno de estos niveles el análisis presume que hay diferencias inter-países. Esto no excluye, sin embargo, preguntarse si las relaciones que se han hipotetizado para el interior de cada uno de los países a ser considerados son iguales para todos ellos o si, al revés sus características estructurales particulares, las modalidades concretas que ha seguido el cambio socioeconómico y político, o factores coyunturales, llevan a relaciones distintas en cada caso. Al contrario, la investigación cubre varios países precisamente porque esa es una de las preguntas centrales que quiere contribuir a contestar, pero el enfoque elegido lleva a una gradual introducción de las estructuras y procesos propios de cada país, en la medida en que las relaciones van apareciendo como distintas en cada uno o algunos de ellos.

En consecuencia, tanto por el problema central que se desea investigar como por el enfoque que se ha empleado para definir las principales variables e hipótesis a ser consideradas, no es necesario tener definidas a priori todas las semejanzas y diferencias hipotéticamente relevantes existentes entre los países

^{22/} Para una presentación detallada de ambas alternativas véase Adam Przeworski y Henry Teune, The Logic of Comparative Social Inquiry, New York, Wiley-Interscience, 1970).

latinoamericanos, para elegir después aquellos que permitan controlar el mayor número posible de variables explicativas.

Al revés, la estrategia adoptada conduce a una elección de países que asegure la mayor heterogeneidad posible entre ellos, a fin de poner a prueba con el máximo de rigor la "hipótesis de nulidad", en el sentido estadístico del término, de que esas diferencias no afectan las relaciones que se han postulado al nivel intrapais.

La aplicación de esa estrategia a la selección de países lleva a buscar antecedentes que permitan obtener la máxima heterogeneidad respecto al fenómeno a ser explicado, vale decir, las tendencias de la concentración urbana y la metropolización. Elegidos los casos a ser estudiados de acuerdo a ese criterio, la pregunta que surge y que se trata de contestar empíricamente, es si los desequilibrios regionales -considerados aquí como la raíz estructural de los movimientos migratorios- guardan la misma relación con el volumen y la dirección de las corrientes migratorias internas. La hipótesis de nulidad es, en este caso, que el peso relativo de los distintos factores relacionados con la migración, así como la dirección de la relación y la influencia que sobre ellos tienen las distintas dimensiones de los desequilibrios regionales, serán los mismos cualesquiera que sean los grados de concentración urbana y de metropolización, debiéndose las diferencias encontradas a los diversos valores que adquieren en cada caso los factores considerados como variables independientes.

El criterio más directo para asegurar esa heterogeneidad es elegir los países según las diferencias que ellos tengan respecto a la concentración urbana y la metropolización. Afortunadamente, hay información disponible sobre el proceso de urbanización en la región que permita utilizar, con un alto grado de aproximación, el criterio anterior. Especialmente útil a este respecto es la agrupación de países según el momento en que empezó la urbanización, los niveles alcanzados y la rapidez del proceso, que preparara la CEPAL y complementara después la Unidad Central de PISPAL.^{23/}

De acuerdo a esa agrupación, en el primer grupo -de urbanización temprana, altos niveles y rapidez moderada- se encuentran Argentina, Uruguay, Chile y Cuba; en el segundo, de urbanización tardía, moderadamente baja y muy rápida, Venezuela, México, Panamá, Costa Rica, Colombia y Brasil; y en el tercero, de urbanización muy tardía, baja y rápida, Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador Rep. Dominicana, Guatemala, Honduras y Haití.

^{23/} Véase, CEPAL, Población y Desarrollo, Vol. 1, 1974; Fernando Gatica, "Consideraciones en torno a los Aspectos Espaciales y Demográficos del Crecimiento Urbano y de la Concentración de Población", en Lidia Herrera, Fernando Gatica y Ricardo Jordán, Consideraciones sobre el Proceso de Urbanización, la Concentración y la Dispersión de la Población en América Latina: Situaciones Críticas, Santiago de Chile: Unidad Central del PISPAL, Documento de Trabajo N° 6, (Abril de 1975), pp. 13-38.

Cada uno de estos grupos de países se caracteriza, a su vez, por tener distintos índices de concentración en ciudades grandes (porcentaje de población urbana residiendo en ciudades de 500.000 y más habitantes) y en ciudades de 100.000 y más habitantes (concentración megalopolitana). En el grupo I el primer índice era de 61,8 por ciento para 1970, habiendo experimentado una disminución respecto a 1960 (63,1 por ciento); en el grupo II era de 54,9 por ciento en 1970, pero con una tendencia creciente (51,0 por ciento en 1960, mientras que en el grupo III era de 50,9 por ciento, habiéndose más que duplicado con respecto a 1960 (24,1 por ciento).

Con respecto a la concentración en ciudades mayores, hay también marcadas diferencias en los tres grupos, siendo para 1970 de 54,0 por ciento, 46,5 por ciento y 23,4 por ciento, respectivamente, con tendencia a disminuir en el primer caso (56,8 por ciento en 1960), a aumentar en el segundo (40,9 por ciento en 1960) y a disminuir levemente en el tercero (24,1 por ciento en 1960). Debe hacerse notar que en el grupo I la tendencia a la disminución en la concentración en ciudades es compatible con la mantención de una alta primacía urbana, manifestada en el hecho de que sólo Argentina tiene ciudades entre 500.000 y 1.000.000 de habitantes. Lo mismo ocurre en el grupo III, en donde se encuentran las más altas tasas de concentración de población urbana en la ciudad primada, pero con una tendencia a disminuir.

La elección de países asegurándose de que por lo menos uno de cada grupo esté representado lleva, por todos los antecedentes que se acaban de dar, a obtener una adecuada heterogeneidad de situaciones en ellos. Como un criterio secundario y a fin de acotar aún más la selección dentro de cada grupo, utilizaremos la tipología de América Latina, de que es autor Rolando Franco,^{24/} la última disponible y que se apoya en las experiencias acumuladas en los más importantes esfuerzos tipológicos anteriores. Según su disimilitud en un total de 13 indicadores económicos, de salud, nutrición, educación y vivienda, se llega en esa publicación a distinguir cuatro tipos de países.^{25/}

Aplicando esa tipología a los tres grupos se llega a la clasificación del Cuadro 1.

Todos los países del grupo I caen en un mismo tipo socio-económico, con la excepción de Cuba, país para el cual el autor de la tipología no dispuso de los datos acerca de los indicadores económicos utilizados (ingreso por habitante, porcentaje del PBI generado por la industria manufacturera, porcentaje de las exportaciones respecto del PBI). Si, por esta razón, prescindimos de este país, la aplicación del criterio de la máxima heterogeneidad obliga a elegir sólo uno de ellos.

^{24/} Véase Rolando Franco, Tipología de América Latina, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, antecipos de investigación, N° 17, Abril de 1973.

^{25/} Op. cit., p. 83, cuadro 18.

Cuadro 1

Grupos de países según Características Urbanas	Tipos a que pertenece según disimilitud socioeconómica*/
<u>I</u>	
Argentina	A
Uruguay	A
Chile	A
Cuba	B (sin datos de economía)
<u>II</u>	
Venezuela	B
México	C
Panamá	B
Costa Rica	A
Colombia	C
Brasil	C
<u>III</u>	
Bolivia	D
Perú	C
Ecuador	C
Paraguay	D
Nicaragua	D
El Salvador	D
República Dominicana	D
Guatemala	D
Honduras	D
Haití	E

*/ Fuente: France, Op. cit. cuadro 18, agrupación utilizando la corrección de Ivanovic.

Salvo Costa Rica, que desde el punto de vista socio-económico está en el mismo tipo que los países del grupo I, la ubicación tipológica de los del grupo II obliga a elegir entre Venezuela o Panamá, por un lado, y México, Colombia o Brasil, por el otro. En el grupo III la elección caería entre Perú y Ecuador, Bolivia, Paraguay y los países centroamericanos o Haití.

Es indudable que a los criterios científicos se agregarán otros pragmáticos para llegar a una resolución final acerca de los países seleccionados, entre los cuales puede pensarse en la disponibilidad de información censal, la existencia de contrapartes locales para la realización del proyecto, la posibilidad de ampliar la cobertura de FISPAL sin disminuir los fondos ordinarios de investigación, la duplicación parcial que este proyecto podría tener con otros ya realizados o actualmente en curso en algún país, etc., criterios que habrá que ponderar debidamente en su oportunidad. Sin embargo, los criterios científicos adoptados tienen claras ventajas tanto metodológicas como prácticas y constituyen un acotamiento indispensable a los criterios pragmáticos.

b) Cobertura Espacial y Fuentes de los Datos

Su cobertura espacial depende de cuál sea el subproblema que se investiga.

Las características descriptivas de la red urbana serán definidas a nivel nacional y acudiendo a fuentes censales; sin embargo, la distribución de la población urbana en núcleos de distinto tamaño será también determinada para las regiones que se seleccionen de acuerdo a los criterios que se exponrán más abajo. La importancia relativa del crecimiento natural y de las migraciones en la concentración urbana y la metropolización debe, por su misma naturaleza, ser estudiada a nivel nacional y también en fuentes censales. Lo mismo ocurre con los saldos netos migratorios de regiones o unidades administrativas mayores y con las corrientes migratorias entre ellas. Por el contrario, la medición de la emigración rural y el análisis de los condicionantes de la migración rural-urbana e interurbana hacia las metrópolis se hará sólo dentro de regiones y subregiones específicas, acudiendo tanto a fuentes censales como de otro tipo.

Para las distintas regiones y, cuando corresponda, en las subregiones de las seleccionadas se intentará medir, acudiendo a las fuentes de información que ya existan (censos de población, industriales y agrícolas, cuentas nacionales, estudios de oficinas nacionales y regionales de planificación, etc.) las siguientes variables, aquí definidas como explicativas:

- i) El volumen y la composición (sexo, edad, grado de calificación) de la demanda de fuerza de trabajo urbana y rural;
- ii) Las formas de organización productiva predominantes en las áreas urbanas y rurales;
- iii) La composición sectorial del producto, las productividades sectoriales y por ramas;
- iv) La oferta de fuerza de trabajo en áreas urbanas y rurales;
- v) La población en edades activas y las tasas de actividad por sexo y edad;

- vi) Las tasas de fecundidad y de mortalidad;
- vii) La disponibilidad de servicios de salud y educacionales;
- viii) El nivel de vida promedio de la población;
- ix) El perfil de la estratificación ocupacional;
- x) La proporción de la fuerza de trabajo sindicalizada;
- xi) La red urbana y sus contactos con la red nacional.

Se ha planteado la circunscripción del análisis de algunos de los subproblemas a regiones específicas. Aunque desde un punto de vista teórico sería conveniente definir de la manera más precisa posible macro y micro regiones, son bien conocidas las dificultades que se enfrentan cuando se trata de hacerlo empíricamente. En el caso de que ellas no estuvieran ya delimitadas, emprender esa tarea implicaría en sí misma una investigación de largo aliento. Al mismo tiempo, salvo excepcionalmente, la información necesaria para este estudio no está por regiones sino por unidades administrativas. Ambas razones llevan a que el análisis que aquí se ha llamado regional y subregional se centre en realidad en unidades administrativas mayores y menores, respectivamente.

Para seleccionar las regiones (unidades administrativas mayores) en donde se realizará el análisis, se procederá a ordenar las que presenten saldos migratorios netos negativos según la importancia de su contribución directa al crecimiento metropolitano y a elegir dos entre aquéllas con valores extremos en ese ordenamiento.

El examen en esas regiones contempla tres aspectos complementarios:

- El grado de desequilibrio existente entre el desarrollo de la región como un todo y la metrópolis o la región hacia la cual se dirigen las corrientes migratorias que en ella se inician, así como el tipo de relaciones económicas y de comunicaciones existentes entre las regiones de origen y de destino;
- El volumen total de emigración rural de la región y las diferencias intrarregionales tanto respecto a ella como a la emigración urbana en relación con las características estructurales de cada subregión. En el caso de la región con baja o nula contribución al desarrollo metropolitano, la dirección de las corrientes migratorias.
- Los factores socioculturales y microestructurales presentes en el principal núcleo urbano regional y en las áreas rurales de las subregiones con mayor emigración, que condicionan la emigración desde éstas, la capacidad de atracción y retención de los migrantes del núcleo urbano y la dirección de las corrientes migratorias.

c) La Cobertura Social a Nivel Intrarregional

El análisis con fuentes censales se realiza tomando en cuenta promedios regionales o subregionales y sin distinguir el impacto diferencial que tienen las variables sobre distintos grupos de la población. El análisis a nivel intrarregional de los factores socioculturales y microestructurales permite superar esta dificultad y delimitar el universo social del estudio. Por la importancia cuantitativa que ellos tienen en los volúmenes migratorios, como por ser quienes sufrirían los principales problemas que, se presume, afectan a los migrantes hacia las grandes ciudades, se ha decidido limitar la cobertura social de este estudio sólo a las familias de los asalariados y trabajadores por cuenta propia del núcleo urbano principal, por un lado, y a las de los trabajadores asalariados y pequeños productores independientes en labores agrícolas, por el otro, en las diversas gamas que presenten para cada uno de los países en los cuales se realizará el estudio.

A este nivel, se tiene planeado realizar una encuesta a muestras de esos distintos tipos de familias, que permitan determinar:

- i) Los orígenes sociales, la historia ocupacional, educacional y migratoria de sus miembros;
- ii) Los niveles de ingreso y de vida familiares;
- iii) Su acceso a los servicios educacionales y de salud;
- iv) Las aspiraciones ocupacionales y educacionales de los cónyuges, tanto respecto de sí mismos como de sus hijos menores; las de los hijos mayores;
- v) La percepción que ellos tienen de la probabilidad de satisfacer sus aspiraciones en el lugar de origen, en otras ciudades o en la metrópolis;
- vi) La propensión a emigrar que ellos manifiestan;
- vii) Los tipos de familia, especialmente en lo que se refiere a su estructura, composición y especialización de funciones (producción y consumo o sólo consumo) poniendo especial énfasis en la participación de la mujer en el trabajo fuera del hogar y el papel económico de los hijos;
- viii) La fecundidad de la madre y la mortalidad de la familia;
- ix) Los contactos de la familia con la ciudad principal de la región y/o la metrópolis;
- x) La exposición de los miembros de la familia a los medios de comunicación;
- xi) La participación de los miembros de la familia en sindicatos, agrupaciones vecinales y otras organizaciones.

La encuesta será complementada con un estudio de campo a fin de determinar, con el apoyo de los antecedentes históricos que existan, cuál es la tendencia regional en cuanto a: las relaciones de la región con la metrópolis y con el resto del sistema urbano nacional; las relaciones existentes entre el núcleo urbano principal y las áreas rurales de la región; las modificaciones experimentadas por la estructura productiva urbana y rural; el efecto diferencial de aquellas políticas públicas que el análisis a los niveles nacional y regional hayan permitido identificar como las más relevantes.

d) Cobertura temporal

El proyecto que aquí se ha planteado implica tanto comparaciones transversales a nivel nacional y regional, como análisis longitudinales que permitan examinar los cambios experimentados a través del tiempo en los fenómenos a ser explicados y en las dimensiones de los desequilibrios regionales que aquí han sido definidos como particularmente relevantes.

Aún cuando teóricamente sería recomendable analizar un período más largo, no parece posible, por la escasez de información existente, o la poca comparabilidad de ella cuando se retrocede en el tiempo, que puede cubrirse más de los últimos veinticinco años. Sin embargo, el plazo que de hecho se cubre en cada país va a depender de las condiciones concretas que en él se den en cuanto a fuentes disponibles, considerándose como un mínimo la comparación entre dos períodos censales.

En todos aquellos casos en que esto sea posible de hacer, se desfazarán en el tiempo las variables dependientes con respecto a aquellas variables estructurales consideradas como independientes, a fin de dejar un intervalo que permita que se produzcan los efectos hipotetizados. Al contrario, el período incluido para el análisis de las políticas públicas será más amplio que el tomado en cuenta para las variables independientes, con el mismo propósito de permitir que los efectos alcancen a producirse.

Por último, es claro que las restricciones temporales no se refieren a los antecedentes históricos que se introduzcan como elementos de la interpretación de los resultados.

En suma, puede decirse que dentro del plazo de veinticinco años que se ha definido como cobertura temporal del proyecto, se contemplan tres momentos distintos: la fecha en la cual se miden las variables dependientes, la fecha de medición de las variables independientes (idealmente modificable según la variable de que se trate), el período anterior a esa fecha en el cual se han implementado las políticas públicas que han sido definidas como relevantes.

e) Combinación de distintos niveles de análisis.

Una de las características más definitorias de la investigación que aquí se propone es la combinación de distintos niveles de análisis, desde datos demográficos agregados a nivel nacional, pasando por desagregaciones regionales cada vez más finas, para ceer en el estudio de grupos sociales específicos y de individuos en ellos.

La combinación de esos distintos niveles de análisis se apoya en la convicción de que las investigaciones deben ser diseñadas de tal manera que la medición de cada variable requiera la menor cadena de inferencias posible. Así, todo lo que pueda ser medido directamente con datos de tipo censal no será inferido de la encuesta, pero tampoco se pretenderá apoyarse en esos datos para hacer inferencias acerca del comportamiento de grupos sociales específicos dentro de determinados contextos ecológicos, o de individuos tomados aisladamente. Por lo mismo, tampoco se utilizará las encuestas, sino la observación y los datos históricos, para caracterizar el proceso de cambio social que ha afectado en las regiones en las cuales se centrará el estudio.

Esa combinación no está, sin embargo, exenta de dificultades, si lo que se persigue no es la mera superposición de niveles sino una especificación de los procesos de intercambio entre ellos. Superarlas implica tener, por un lado, definida de la manera más precisa posible las relaciones a nivel formal pero, por otro lado, elegir la muestra y construir los instrumentos de medición a los niveles más bajos de tal manera que se pueda hacer la ligazón entre éste y los otros niveles. La estratificación de la muestra no sólo por grupos socioeconómicos sino también, dentro de cada región, por subregiones y tipo de asentamiento poblacional y la inclusión en la encuesta de datos ecológicos permitirán, se espera, facilitar esa integración de niveles de análisis.26/

Por otro lado, los avances logrados en las soluciones estadísticas y matemáticas a la agregación de variables de distinto nivel, tanto en sociología como en econometría, aunque todavía dejan pendientes algunas dificultades, permiten abordar desde un punto de vista técnico ese problema.27/

26/ Para una presentación de algunas de las dificultades que surgen cuando se trata de combinar datos ecológicos con los provenientes de encuestas, véase Lins, Juan, "Ecological Analysis and Survey Research", en Dogan y Rokkan, op. cit., pp. 91-131.

27/ Desde una perspectiva sociológica véase, por ejemplo, Leo Goodman, "Some Alternatives to Ecological Correlation", American Journal of Sociology, Vol. 64, Mayo de 1959; Hubert H. Blalock, Causal Inference in Non Experimental Research, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1965, Cap. IV; Peter H. Blau, "Formal Organization: Dimensions of Analysis", American Journal of Sociology, Vol. LXIII, N° 1, Julio 1957, pp. 58-69; Arnold S. Tannenbaum y Jerald G. Bachman, "Structural Versus Individual Effects", American Journal of Sociology, Vol. 69, N° 6, Mayo 1964, pp. 585-595.; Para un análisis econométrico del problema, Lecturas sobre agregación económica, seleccionadas por J. Hortala Arau y L. Barbe Duran, Barcelona: Ediciones Ariel, 1970. Véase también Fernando Cortés C., El sistema de estadísticas demográficas y sociales. Aspectos técnicos. Un análisis crítico, Santiago de Chile: Programa de actividades conjuntas ELAS-CELADE, "PROBLECE", Octubre de 1974 (mimeografiado),