

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, reinterpreta 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 latifundiaria 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 desagregan 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 contraponen 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 Economica 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 Vladar (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.