

METODOS CUANTITATIVOS Y MODELOS EN EL ANALISIS
DE PROBLEMAS DE POBLACION Y DESAROLLO.

TALLER REGIONAL DE CAPACITACION
14-24 DE JULIO 1986
CELADE-SAN JOSE, COSTA RICA

MIGRACION INTERNA E INTERNACIONAL¹

A.
Carmen Miró
Joseph Potter
E.✓

Documento IRC No.3

¹
Tomado de Miro, C. y Potter, J. : Población y Desarrollo. Estado del conocimiento y
Prioridades de Investigación, El Colegio de México, 1983. Capítulos 8 y 9.

8. MIGRACIÓN INTERNA²¹

Estado del conocimiento

Cuando se analiza el proceso de cambio socioeconómico experimentado por los países en vía de desarrollo, generalmente la discusión se centra en su acelerada transformación en sociedades urbanas. Algunos de ellos ya son predominantemente urbanos, en tanto otros no alcanzarán esa etapa antes de fines de siglo; pero la inmensa mayoría presenta tasas anuales de crecimiento urbano del orden del 4 al 6 por ciento, incremento que se mantendrá hasta bien avanzado el siglo XXI (Naciones Unidas, 1975). Al mismo tiempo, muchos países en vía de desarrollo se caracterizan por la tendencia a una creciente concentración urbana y hacia la primacía de una ciudad; con frecuencia el tamaño de la ciudad principal es notablemente mayor que el de las tres siguientes. Aunque las estimaciones respecto a la contribución de la migración al crecimiento urbano no sean exactas —comúnmente se basan en supuestos muy generales sobre la diferencia en las tasas de crecimiento natural entre las áreas rurales y urbanas, e incluyen la reclasificación de comunidades que con anterioridad se consideraban rurales— sí indican que la migración representa, en el conjunto de los países en vía de desarrollo, cerca del 42 por ciento del crecimiento urbano. Esta proporción fluctúa entre aproximadamente un 34 por ciento en algunas subregiones y un 58 por ciento en otras (Findley, 1976).

El objetivo de este capítulo es exponer brevemente el conocimiento alcanzado respecto a los patrones y las dimensiones de la migración en los países en vía de desarrollo, los determinantes y las consecuencias de la migración interna, y la influencia y eficacia de las políticas demográficas gubernamentales.

Tipos de migración interna y el proceso de migración

La migración rural-urbana es sólo uno de los tipos de movimiento de población que influyen sobre los patrones y tendencias de la urbanización de un

²¹ Algunas de las ideas contenidas en este capítulo han sido discutidas en el trabajo "Migración Interna en los Países en Desarrollo: Discusión desde la Perspectiva de Políticas de Población", preparado para el G.I.E. por Raúl Urzúa (IRG/45).

país. Otros tipos de migración que pueden ser importantes en el análisis del proceso migratorio de un país, son: las estacionales, la rural-rural, la urbana-urbana y la de retorno. Por ejemplo, cuando el problema es el crecimiento acelerado de las ciudades más grandes, los movimientos urbano-urbano cobran un valor especial.

Desafortunadamente, el conocimiento de los diversos tipos de movimientos migratorios es a menudo totalmente inadecuado. En gran parte, el problema radica en los escasos datos y en la naturaleza problemática de la información sobre migración que se recolecta en los países en vía de desarrollo. Los censos han comenzado a incluir preguntas específicas sobre migración sólo en fechas recientes; y las encuestas especializadas que se han realizado sobre el tema, al menos en comparación con el número de encuestas de fecundidad que se han desarrollado en los últimos años, son pocas. Muchas de las estimaciones de migración para países en vía de desarrollo con que se cuenta en la actualidad, se derivan de la aplicación de técnicas indirectas al volumen del cambio intercensal de la población. Tales estimaciones se refieren únicamente a la migración neta, y no dan ninguna indicación sobre la magnitud de los flujos de la migración que entra y sale de la región o ciudad en cuestión. Por regla general, las encuestas de migración se han centrado en unidades espaciales individuales de análisis, rurales y urbanas, sobre todo de ciudades grandes y, en consecuencia, no captan muchos de los elementos del proceso migratorio del país como un todo.

A lo anterior hay que agregar el hecho de que las preguntas censales específicas sobre migración generalmente son hechas con referencia al lugar de nacimiento o residencia en algún momento previo, lo que restringe el análisis a la migración permanente. La situación se vuelve crítica cuando las tabulaciones censales disponibles son limitadas tanto en su número como en su tipo. Las limitaciones de las fuentes informativas han sido graves para la determinación del volumen y la naturaleza de la migración estacional y rural-rural. El conocimiento sobre la migración de retorno es igualmente deficiente, tanto por la dificultad de obtener estimaciones de la información censal, como por el hecho de que el tema ha sido ignorado en la mayoría de las encuestas especializadas (Urzúa, 1979). En consecuencia, se hacen muy pocos esfuerzos por comprender el proceso migratorio como un todo, y la interrelación que pueda existir entre los diversos tipos de migración. Algunos análisis e interpretaciones estudian los nexos entre la migración rural-urbana y la urbana-urbana, dentro de los marcos de referencia del modelo de migración por etapas; pero aun dentro de esta perspectiva tan restringida, los estudios son escasos y las conclusiones poco claras.

Los determinantes de la migración interna

Idealmente, las políticas de distribución de la población deberían basarse en el conocimiento del efecto que diferentes factores tienen sobre cada tipo de

movimiento de población en particular, al igual que sobre los migrantes y migrantes potenciales de distintas clases sociales. Sin embargo, la mayoría de los trabajos realizados acerca de los determinantes de la migración interna se refieren, o bien a la migración en general, o a los movimientos rural-urbanos en particular, y no distinguen entre grupos socioeconómicos.

El proceso de decisión en cuanto a si se migra o no, cuándo hacerlo, dónde ir, con quién y por cuánto tiempo, ha sido un tema relativamente ignorado en el análisis de los determinantes de la migración. Dado que se carece de información directa, la mayoría de los estudios suponen que el proceso de toma de decisiones es racional en términos económicos, y que la gente se decide a migrar cuando percibe que los beneficios de permanecer en su lugar actual de residencia son menores que los que obtendría al cambiarla, aun tomando en cuenta los costos del traslado.²² Pero es notable la falta de comprensión de los factores que provocan las diferencias entre familias e individuos, en términos de su "inercia" para desplazarse y de la fuerza del arraigo al lugar de nacimiento o residencia.

Sin embargo, existe una gran cantidad de información sobre los motivos para migrar, que ha sido reunida retrospectivamente por medio de cuestionarios de encuestas aplicadas a individuos. Pese a que la importancia relativa de las razones dadas por los entrevistados no es necesariamente la misma, básicamente caen dentro de cinco categorías principales: 1) bajos ingresos en el lugar de origen y expectativas de incrementarlos en el lugar de destino; 2) desempleo, subempleo, o insatisfacción con el trabajo actual en el lugar de origen, y expectativas de mejores oportunidades de empleo en el lugar de destino; 3) deseo de mejores oportunidades y/o posibilidades educativas que las que existen en el lugar de origen; 4) razones como el matrimonio, la muerte de un miembro de la familia, la presencia de amigos o parientes en el nuevo lugar de residencia, etc., y 5) traslado de un cónyuge o de los padres por cualquiera de las cuatro razones anteriores (Urzúa, 1979; Caldwell, 1968; Simmons y otros, 1977).

La información disponible sobre las condiciones objetivas y los factores de desarrollo que determinan el flujo agregado de migración, generalmente proviene de estudios econométricos de cortes transversales de la información censal sobre la migración neta entre unidades administrativas y, ocasionalmente, de la que se da entre áreas rurales y urbanas. Los análisis y las evaluaciones más recientes de los resultados de este tipo de estudios (Yap, 1976; Findley, 1976; Simmons y otros, 1977; Todaro, 1976; Shaw, 1975; Urzúa, 1979) confirman la importancia de las diferencias en el ingreso o niveles salariales promedio y en las oportunidades de empleo, hechos que ya se habían enfatizado en revisiones anteriores. La migración muestra una asociación positiva con

²² La formulación clásica de este modelo se encuentra en el documento de Sjaastadt (1962) citado frecuentemente. Supuestos similares se utilizan en el bien conocido modelo de Todaro (1969) y en sus modificaciones posteriores.

los salarios urbanos y una negativa con los rurales. Al mismo tiempo, las oportunidades de obtener empleo (inversamente relacionadas con la tasa de desempleo urbano) son independientemente significativas, mientras que la distinción entre oportunidades en el sector moderno o formal y en el tradicional o informal, no parece revestir mucha importancia (Yap, 1976). Otras variables que, por lo general, obtienen coeficientes estadísticamente significativos en estudios de cortes transversales, son el grado de urbanización, los contactos urbanos, la distancia y la educación.

Estos resultados son consistentes con los obtenidos de encuestas orientadas hacia el estudio de los motivos que tienen los individuos para migrar, porque muestran que la migración rural-urbana, al igual que otros tipos de migración interna, responde a oportunidades de mejorar las condiciones económicas. Aunque las diferencias salariales, la probabilidad de encontrar un trabajo y los otros factores mencionados anteriormente, son sin duda los que más inmediatamente determinan la migración, es claro que ellos a su vez dependen —entre otras cosas— de la distribución espacial de las actividades y de los modelos económicos de desarrollo regional y sectorial, que son consecuencia tanto de las políticas gubernamentales, como de las decisiones tomadas por el sector privado de la economía (donde éste existe). En este contexto, una pregunta pertinente sería: ¿cuáles son los aspectos identificables del desarrollo, visto en su totalidad, que tienden a promover o a retardar la migración a las áreas urbanas? En términos generales, las respuestas disponibles en la actualidad son el producto de argumentos lógicos más que de análisis empíricos comparativos.

Es probable que la hipótesis más importante sea la de que las tasas de migración serán más altas donde el crecimiento económico es más rápido. Generalmente se supone que esta relación surge de niveles crecientes de ingreso personal, en combinación con la inelasticidad del ingreso ante la demanda de productos agrícolas, y con la mayor eficiencia de las configuraciones urbanas frente a las rurales en la producción y consumo de productos no-agrícolas. Sin embargo, también se acepta que otros rasgos del desarrollo modificarán las tasas y el patrón de urbanización. Entre los mencionados con más frecuencia están: *a*) el desequilibrio en los cambios tecnológicos (por ejemplo, entre actividades primarias y secundarias); *b*) las relaciones económicas internacionales (que afectan los patrones de especialización de importaciones y exportaciones); *c*) las tasas y los diferenciales de crecimiento de la población (que afectan la abundancia relativa del trabajo y de su retribución en áreas rurales y urbanas); *d*) las bases institucionales que regulan las relaciones entre los factores de la producción (sistemas de tenencia de la tierra, mecanismos financieros y de crédito, y distorsiones fiscales y de precios, generalmente en favor de las actividades urbanas), y *e*) las discriminaciones en la prestación de servicios gubernamentales, sobre todo en las áreas de salud y educación (Preston, 1978). Asimismo, se está reconociendo cada vez más que estos aspectos fundamentales de la economía no varían al azar, sino que están

estrechamente ligados (y contribuyen a definir) el estilo de desarrollo de un país.²³

Una forma de verificar las hipótesis sobre la influencia de los patrones de desarrollo en la migración y la urbanización, sería a través de estudios comparativos de cortes transversales, utilizando información sobre un gran número de países. Como sugiere Preston (1978), es probable que la razón principal por la que no se han hecho estudios de este tipo, sea la falta de información sobre tasas de migración rural-urbana que puedan compararse a nivel internacional.

Consecuencias de la migración interna

Hasta hace pocos años, muchos de los estudios sobre los efectos de la migración en los migrantes, se caracterizaron por su visión pesimista de las oportunidades que la ciudad les ofrecía. Las dificultades para ajustarse al ambiente urbano y su cultura, las desventajas económicas frente a la población nativa, la incapacidad para ascender socialmente en las ciudades, y la frustración y radicalización política subsecuente, fueron temas constantes. Pero, desde la perspectiva de los resultados empíricos de estudios emprendidos en años recientes, al igual que del análisis más cuidadoso de las encuestas, parece que esta imagen pesimista carece de una base sólida, es muy exagerada, o es empíricamente errónea.

Uno de los supuestos más comunes sobre la adaptación de los migrantes a su nuevo ambiente, es el de que éstos enfrentan grandes dificultades para encontrar empleo; pero la evidencia indica que no es así, al menos para la mayoría. No sólo su búsqueda de empleo dura menos de lo esperado, sino que sus tasas de desempleo tampoco difieren significativamente de la de los nativos (Simmons y otros, 1977; Urzúa, 1979; y Findley, 1976). Estudios en tres diferentes partes del mundo —Taiwan, Kenia y Brasil— también apoyan la generalización de que los migrantes obtienen ingresos mayores en su lugar de destino que en su lugar de origen (Spears, 1971; Harris y Rempel, 1976; Yap, 1976). De igual manera, existe escasa evidencia sobre el hecho que los migrantes padezcan desajustes sociales y psicológicos en su nuevo ambiente.

En conjunto, si se considera únicamente la suerte de los migrantes en las

²³ Por ejemplo, una hipótesis muy aceptada en América Latina es que la búsqueda del crecimiento económico a través de la industrialización vía sustitución de importaciones, a menudo combina una serie de estos factores en forma tal, que provoca movimientos masivos hacia unos cuantos centros urbanos. Este puede ser el caso cuando la toma de decisiones económicas está ligada estrechamente a un aparato burocrático centralizado, que lleva a la concentración del poder político y de las instituciones gubernamentales en unos cuantos centros industriales. La aguda desigualdad de oportunidades que existe entre las ciudades más grandes y el resto del país le es inherente al desequilibrio de la relación centro-periferia.

ciudades, los intentos por reducir la migración destinada a ellas no pueden justificarse con el argumento de que se les está ayudando a mejorar su situación.

La migración puede influir en el bienestar de la población que permanece en los lugares de origen, o en la que ya se encuentra en los de destino; pero ha sido difícil evaluar las consecuencias de la migración interna para las áreas en donde ésta se origina y para las que reciben población. Entre los efectos económicos de la migración que se han considerado figuran: el crecimiento económico y la productividad, los salarios, el empleo y los cambios tecnológicos. Con respecto a las áreas de procedencia, la asociación empírica entre la emigración de áreas rurales y la disminución de la productividad agrícola, ha dado lugar a la hipótesis de que la selección de migrantes en base a edad, educación y nivel de calificación (un resultado común a todas las regiones estudiadas) provoca una caída en la productividad (Schulz, 1976; Skinner, 1965; Martínez, 1968; y Chi-Yi-Chen, 1968). Otra explicación es que dicha emigración, al igual que la disminución en la productividad, son el resultado de otros factores, como la erosión del suelo y una mayor densidad de población (Simmons y otros, 1977). A esto se agrega el debate sobre la naturaleza de la relación existente entre cambios tecnológicos (mecanización) en la agricultura, y la emigración rural (Urzúa, 1979). En cuanto al impacto sobre los salarios rurales, existe alguna evidencia de que éstos son mayores de lo que serían sin la migración (Gaude, 1976). Las remesas de los migrantes a sus comunidades de origen, ya sea en efectivo o en especie, constituyen otro mecanismo por medio del cual la migración tiene efectos económicos sobre las mismas (Caldwell, 1968; Johnson y Whitelaw, 1974; Simmons y otros, 1977; y Connell y otros, 1976).

Los efectos económicos de la migración sobre las ciudades receptoras son todavía más difíciles de esclarecer. Algunas de las consecuencias que pueden derivarse directa o indirectamente, de la migración a las ciudades son: aumentos en el desempleo y subempleo urbano, fragmentación del mercado de trabajo urbano en sectores tradicional y moderno, mayor congestión y contaminación ambiental y gastos mayores en, y/o mayor escasez de servicios públicos.

Se han mencionado diferentes efectos sociales y culturales de los movimientos de población entre distintas áreas: las áreas rurales pierden su capacidad para el cambio social, debido al carácter selectivo de la emigración rural; hay una "ruralización" de las ciudades, debido al mantenimiento de patrones de vida rural en el contexto urbano y una "modernización" de áreas rurales, a través de la migración rural-urbana estacional y de la migración de retorno.

Aun cuando existen pocas investigaciones que comprueben la hipótesis, la selectividad de los migrantes por edad y sexo tiene un efecto palpable sobre la nupcialidad, tanto en los lugares de origen como en los de destino. La información sobre las características de los migrantes de las tres regiones del mundo en vía de desarrollo, confirma que los migrantes rural-urbanos son predominantemente adultos jóvenes. En América Latina, más mujeres que hombres migran de las áreas rurales, mientras que en África, en el Medio Oriente, y

Asia meridional la regla es lo opuesto. La situación en otras partes de Asia parece variar entre países; con excepción de Indonesia, las mujeres igualan a los hombres en el sudeste asiático, y los han superado por más de dos décadas en el este asiático.

La asociación estadística negativa encontrada entre urbanización y fecundidad da lugar a la hipótesis de que la migración rural-urbana tiende a disminuir la tasa nacional de fecundidad. Por supuesto que el tema plantea el interrogante respecto de si la fecundidad de las migrantes femeninas hubiera sido mayor en el caso de haber permanecido en el área rural. La investigación sobre este tópico generalmente ha comparado las migrantes con mujeres de zonas rurales que tienen características similares y, en su mayor parte, las últimas han tenido más niños durante un período similar de matrimonio. Dichos resultados han sido citados ocasionalmente, para sustentar la posición que apoya la urbanización rápida (Currie, 1971).

Además de los problemas planteados por la migración rural-urbana en general, el tema de la migración a las ciudades metropolitanas más grandes, ya sea que se origine en áreas rurales o en otras zonas urbanas, ha suscitado especial atención en años recientes. Hasta hace poco, era casi un artículo de fe entre economistas, sociólogos, y planificadores sociales que, tanto la urbanización como la metropolitanización, estaban asociadas positivamente con una mayor productividad, industrialización e integración social. Los que proponen la tesis de que las ciudades grandes cumplen un papel positivo en el desarrollo, han señalado las ventajas que perciben las empresas o los negocios con el acceso a mercados más grandes para sus productos, al igual que a fuentes de trabajo y otros insumos; las ventajas que disfrutaban los residentes urbanos en términos de disponibilidad de mejores servicios sociales; los beneficios derivados de la difusión y adopción de una cultura más ajustada a las necesidades del desarrollo; y el valor de una participación más organizada en el proceso político, que acompaña a una mayor urbanización.

Sin embargo, en los últimos años se ha visto reducido el apoyo incondicional a la urbanización, y científicos sociales con posiciones ideológicas y teóricas muy diferentes, se han preocupado cada vez más por los posibles efectos negativos de la alta primacía de una ciudad, y de la concentración de la actividad económica y de la población, en las enormes aglomeraciones metropolitanas que actualmente existen en muchos países en vía de desarrollo. Según algunos autores, la creciente concentración del desarrollo industrial en una, o en unas cuantas ciudades preexistentes, crea un tipo de división interna del trabajo y de relaciones "centro-periferia" asimétricas, que ayuda a perpetuar la dependencia de los países desarrollados, y amplía la desigualdad en la distribución del ingreso y en las oportunidades intra e interregionales de un país. Esta dependencia y desigualdad contribuyen, a su vez, en forma iterativa, a una mayor concentración y metropolitanización. La "sobrurbanización" resultante está asociada con la ampliación de la magnitud del desempleo y subempleo, así como con los problemas de contaminación ambiental, la falta de

servicios sociales, la marginalidad y el congestionamiento de tráfico, que aquejan a la mayoría de las ciudades del mundo en vía de desarrollo (Geisse, 1978, pp. 31-33).

En gran medida, el debate sobre los beneficios de la urbanización *cum* la metropolización, ha buscado apoyo en el aspecto empírico, pero elusivo, de si las ciudades más grandes de un país se han hecho "demasiado grandes", en el sentido de que han comenzado a funcionar deseconomías de escala. Esta cuestión tiene varias facetas. La primera se refiere a la demanda y al costo de los servicios públicos de agua, electricidad y eliminación de residuos. Se argumenta, que hasta cierto punto, cuanto más grande es la ciudad (o pueblo, estos servicios pueden proporcionarse de un modo más eficiente (a menor costo). Más allá de tal punto, el costo promedio y marginal de proporcionarlos crece rápidamente. Las primeras estimaciones de estas relaciones en los países desarrollados (Carlino, 1978) se encuentran en su etapa inicial y en los países en vía de desarrollo apenas si comienzan. En estos últimos, sin embargo, existen ejemplos claros —como Yakarta y la ciudad de México— en donde este tipo de deseconomías pueden haberse tomado importantes desde hace algún tiempo. Entre los funcionarios responsables de elaborar políticas también existe la firme impresión de que es más barato proveer servicios a las ciudades de "tamaño medio", que a las más grandes (GIE, 1978).

La segunda faceta relacionada con las economías de aglomeración se refiere a la producción. Además del costo y disponibilidad de servicios públicos, existen otras consideraciones —tales como la de que un mercado laboral amplio y organizado y costos reducidos de transporte— que hacen posible que las ciudades más grandes sean más eficientes en la producción de bienes y servicios. Hasta el momento, se desconoce el punto en que tales economías decrecen y se vuelven negativas, ya sea en los países desarrollados o en los que están en vía de desarrollo. Este es un problema empírico difícil de captar. (Alonso, 1975).

Impacto y eficacia de las políticas gubernamentales

Las políticas gubernamentales diseñadas para modificar o para orientar la distribución espacial de la población adoptan una amplia variedad de formas y son, por supuesto, complementadas o frustradas por las políticas y programas que se ejecutan sin tomar en cuenta los efectos que puedan tener sobre la migración.

Políticas directas. Entre las políticas que tienen efectos directos sobre la distribución espacial de la población, están los esquemas de colonización y reasentamiento que buscan inducir la migración hacia áreas rurales determinadas. Aun cuando estos proyectos muchas veces tienen propósitos múltiples, su objetivo dominante y recurrente es el desarrollo agrícola (Mebogunje, 1978). Ejemplos de este tipo son comunes en los países africanos al sur del Sahara,

aunque también se dan con alguna frecuencia en Asia y América Latina. Dos de los más conocidos son, el programa de "aldeanización" en Tanzania y el de reasentamiento de javaneses en las islas exteriores de Indonesia. El primero es indudablemente el programa más amplio que se está desarrollando para influir sobre la distribución espacial de la población en los últimos tiempos, ya que incluye el reasentamiento de cerca de la mitad de la población del país.

La medición del impacto inicial de la colonización y el reasentamiento en general es muy directa, ya que el organismo responsable de su ejecución está capacitado para reunir estadísticas confiables sobre el número de familias o individuos que han sido reubicados. La migración de retorno que puede generarse después de la reubicación es más difícil de estimar, y tendrá importantes efectos sobre el "éxito" del programa. Es frecuente que se carezca de evaluaciones a fondo de los proyectos de colonización.²⁴

Los controles legales, ejercidos por la policía, representan otra forma directa a través de la cual los gobiernos pueden influir sobre la migración. En China, por ejemplo, se requieren permisos para dejar un área rural, para entrar a una urbana, para asegurar la transferencia del uso de las tarjetas de racionamiento de alimentos, para desplazarse por medio del sistema de transporte y para asegurar alojamiento en un área urbana. A fin de dar efectividad a esta regulación, se utilizan controles policiales en los puntos de entrada a la ciudad, al igual que inspecciones periódicas de los pases en las áreas urbanas. En Indonesia, un control más simple regula la ciudad de Yakarta: las prohibiciones legales para trasladarse a la ciudad se utilizan como un método de intimidación, más que como ley aplicable. En Tanzania y Sudáfrica también han sido usados controles similares. Controles menos directos se han aplicado en otros países. Por ejemplo, para vivir en la Habana, los cubanos deben comprobar que han obtenido vivienda con cierta área mínima de espacio habitable para cada miembro de la familia.

El éxito logrado por estas políticas en la limitación de la migración depende mucho del grado de influencia que el gobierno pueda ejercer al nivel de la gente; a medida que surge un mercado negro en la oferta de trabajo, es probable que las leyes puedan ser evadidas, los funcionarios gubernamentales puedan ser sobornados y se busquen excepciones (Weiner, 1975). Tales políticas pueden también tener un costo político importante, aunque hasta ahora no se han realizado estudios de su impacto político y demográfico.

Políticas indirectas. Con frecuencia, las políticas gubernamentales que buscan influir sobre la migración intentan una forma de "hacer las cosas de manera diferente", para evitar los efectos negativos de un patrón de urbanización demasiado rápido o concentrado. Las políticas indirectas de esta naturaleza revisten diversas formas:

²⁴ Una excepción notable parece ser el caso del programa de la AVV (L'Autorité de l'Aménagement des Vallées des Volta) en el Alto Volta, (Sawadogo, 1978).

—Esfuerzos por reducir la brecha salarial rural-urbana. Generalmente incluyen, por un lado, políticas para controlar salarios urbanos; y por el otro, medidas para sostener los precios de los productos agrícolas con el fin de elevar los ingresos rurales, como en el caso de Kenia. Más común es que los programas de desarrollo rural que generan oportunidades de empleo en las áreas rurales, sirvan para elevar los ingresos en relación a las áreas urbanas y probablemente para reducir el ritmo del movimiento rural-urbano.

—Medidas para incrementar la disponibilidad relativa de los servicios públicos en las áreas rurales y en las ciudades de tamaño medio. Este es otro aspecto de muchos de los programas de desarrollo rural integrado que incorporan insumos sectoriales en áreas como el transporte, la electrificación y la educación. En las áreas urbanas y semi-urbanas, la vivienda puede convertirse en un bien valioso; y si lo proporciona el gobierno, puede servir para atraer a la población. En Cuba, la política de vivienda aparentemente ha sido usada en forma extensa y efectiva, para orientar la distribución espacial de la población.

—La descentralización y reubicación administrativa. Políticas de este tipo pueden variar en su magnitud, abarcando desde el traslado de unas cuantas oficinas gubernamentales, hasta grandes programas para descentralizar la administración de programas públicos a nivel de la capital de estados o de distritos. En esta categoría se podría incluir la construcción de una capital nacional totalmente nueva, como sucedió en Brasil y, más recientemente, en Nigeria.

—Políticas de desarrollo regional y localización industrial. En términos generales, contemplan explícitamente la reorientación de la migración hacia ciertos pueblos o ciudades nuevos o de tamaño medio, ya sea como parte de una metropolitanización planeada, o para la creación de los llamados "polos de crecimiento" a una distancia considerable de los centros industriales existentes. En India existen ejemplos importantes, y uno de los más conocidos es el ejecutado en el estado de Maharashtra (Harris, 1978). Argelia y Egipto han desarrollado grandes esfuerzos por dispersar la actividad industrial lejos de la capital. Colombia ha puesto en ejecución una política por la cual las inversiones de capital extranjero en plantas industriales, sólo pueden hacerse en ciudades diferentes de los principales centros urbanos (Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena).

—Principios generales de planificación de poblados. Las reglamentaciones en esta área frecuentemente son elaboradas para controlar y racionalizar el crecimiento urbano. Las medidas incluyen la creación de cinturones verdes en torno a las ciudades, leyes de zonificación y controles de densidad y uso de la tierra.

La eficiencia y la efectividad de las políticas indirectas para reorientar las migraciones mencionadas anteriormente²⁵ en general no han sido investigadas

²⁵ Para un sugestivo análisis y revisión de la experiencia política asiática, ver Simmons (1979).

aún. Una parte del problema radica en que los objetivos de redistribución inherentes a determinadas políticas no fueron establecidos con claridad y con frecuencia se observa que la ejecución de las mismas no se ha concretado en su totalidad. El grado de control que ejerce el Estado sobre la actividad económica en general, es un factor fundamental. Cuando existe un sector privado importante dentro de la economía que está sujeto a pocos controles, se dificulta la ejecución de políticas para influir sobre la migración.

Consideraciones sobre una agenda de importancia para políticas

Un análisis de las limitaciones existentes y de los logros alcanzados en el conocimiento sobre la migración en los países en vía de desarrollo, así como del contexto en que se toman las decisiones que concierne a este problema, conducen a ciertas consideraciones importantes acerca de los aportes que las ciencias sociales pueden hacer al diseño y ejecución de políticas de migración.

Naturaleza del problema

Como se indicó en páginas anteriores, son pocos los resultados confiables originados en la investigación empírica, sobre temas como la velocidad que debe alcanzar la urbanización, el punto en que las ciudades se consideran "demasiado grandes", y la distribución espacial óptima de la población; esto es así a pesar de que tales problemas son objeto de numerosos debates entre los académicos, muchos de los cuales tienen opiniones muy arraigadas al respecto. Esta falta de consenso se encuentra en oposición con la comprensible uniformidad de criterios de la mayor parte de los políticos y funcionarios responsables de proporcionar los servicios públicos a las ciudades más grandes, quienes creen que la acelerada migración rural-metropolitana y urbano-metropolitana, debe restringirse.

Aun cuando los distintos aspectos de este problema estuvieran claros, la cuestión de si la urbanización está ocurriendo muy rápidamente o no, sería enfocada desde perspectivas diferentes por distintos grupos, no existiendo evidentemente, una respuesta única al problema. Parece más importante centrar el estudio en las consecuencias inmediatas de la migración, enfatizando el análisis de los costos o efectos que no son sufridos o sentidos por los mismos migrantes (y sus familias inmediatas o extendidas) sino que más bien se extienden al sector público y a distintos grupos de población residentes en el lugar de destino, o a los que permanecen en el lugar de origen. Dichos efectos no son en absoluto despreciables, y para muchos, ellos justifican la intervención pública. Pero el análisis y la cuantificación en relación a estos temas no ha logrado todavía mayores avances.

Problemas jurisdiccionales y estado actual de la planificación

La amplia variedad de medidas gubernamentales, que en páginas anteriores fueron identificadas como políticas migratorias, en términos generales caen dentro de la esfera de acción de una serie de ministerios o departamentos estatales. Con frecuencia, un Ministerio u oficina especial recibe la autorización para coordinar o desarrollar una política nacional de "asentamientos humanos"; por lo tanto, el tipo de Ministerio o dependencia donde se ubica tal autoridad puede cobrar importancia en el papel que juega la investigación en ciencias sociales en esta área. Por lo general, esa autoridad recae en los organismos responsables de vivienda y obras públicas. La función y autoridad coordinadora de los mismos casi siempre se ejerce conjuntamente con el organismo de planificación o la oficina de presupuesto. Sin embargo, el problema radica en que el personal que elabora dichos planes está integrado, en su mayor parte, por ingenieros y arquitectos, o por administradores que dependen de la experiencia profesional acumulada por esas disciplinas, por lo que las concepciones y puntos de vista de los científicos sociales a menudo reciben poca atención, o no son tomados en cuenta. Con frecuencia, el documento de planificación intersectorial que producen tales departamentos, encuentra una fría acogida entre los científicos sociales, los que inmediatamente señalan sus deficiencias técnicas y su falta de contenido social, y argumentan que las medidas políticas propuestas son fragmentarias y están condenadas al fracaso, dada la ausencia de modificaciones sustanciales de la estrategia de desarrollo.

Los puntos de vista de funcionarios públicos

En los seminarios del GIE, los funcionarios responsables de elaborar las políticas expresaron claramente cuáles eran sus preferencias en cuanto a prioridades para la investigación sobre migración. No es de sorprender que la evaluación ocupara un lugar preferente en sus listas. En el caso de los países que han puesto en práctica políticas directas y en los que se han dado redistribuciones cuantitativamente significativas, como en Tanzania, el interés principal de los funcionarios era el de evaluar el grado en que el programa había alcanzado sus objetivos sociales fundamentales. En el caso de los países que han ejecutado políticas indirectas, como en Kenia y Colombia, el interés se centraba en la importantísima pregunta de la magnitud en que los flujos migratorios fueron efectivamente alterados por las políticas aplicadas.

Los funcionarios latinoamericanos aceptaron que, durante un largo tiempo, los gobiernos de la región habían ignorado el desarrollo rural, mientras concentraban sus energías en la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Sin embargo, también plantearon que, últimamente, la mayoría de estos gobiernos habían tomado importantes medidas orientadas a corregir esta desviación, y habían aplicado muchas de las políticas indirectas men-

cionadas anteriormente, con el objeto de alcanzar un patrón de urbanización más "racional"; pero que, hasta el momento no se ha estudiado formalmente el impacto demográfico de la mayoría de estas medidas.

La mayor parte de los funcionarios responsables del diseño y ejecución de políticas plantearon una segunda preocupación importante: la falta de información detallada sobre la magnitud y las características de los flujos migratorios de sus países.

Recomendaciones específicas

Consecuencias de la migración interna

Es necesario un mayor conocimiento de las consecuencias de la migración. El hecho de que hasta la fecha se haya logrado tan poco, es un indicador de que los problemas son complejos y de difícil cuantificación. Por esta razón, los esfuerzos iniciales deben dirigirse hacia la investigación de los puntos más susceptibles a ser estudiados. Un tema prioritario es la medición de las economías y deseconomías producidas por la aglomeración en el suministro de servicios públicos. Además, es necesario identificar y cuantificar los principales efectos que la inmigración a las principales ciudades metropolitanas tiene sobre los diferentes grupos de población residentes en éstas, y sobre los residentes rurales que permanecieron en el lugar de origen. También deben apoyarse, en donde surjan, los diseños de investigación viables que analicen los efectos de la redistribución de la población sobre la productividad, tanto en las áreas receptoras como en las de origen.

La investigación de estos temas no producirá estimaciones muy elaboradas de los diferentes costos y beneficios de patrones alternativos de migración, aunque sí podría introducir cierto nivel de cuantificación en un área de debate político que hasta ahora se ha caracterizado por la ausencia de datos empíricos. No surgirán respuestas simples; pero las inevitables decisiones que se adopten en cuanto a políticas de migración en los próximos diez años, podrán basarse en una apreciación más exacta de cuáles son los grupos afectados, y qué pueden perder o ganar.

Nexos entre los patrones de migración y la estrategia general de desarrollo

Una de las hipótesis aparentemente más importantes que han propuesto los académicos de la disciplina, es la de que el patrón o estilo de desarrollo es el que, en última instancia, determina la distribución espacial de la población y sus cambios. Una implicación o corolario de esto es que la mayoría de las medidas políticas indirectas que los gobiernos pueden aplicar nunca serán efectivamente ejecutadas, o tendrán poca influencia, a menos que también haya un

cambio en los mecanismos generadores de las diferencias rural-urbanas e interurbanas de los salarios y de las oportunidades de empleo.

Estas hipótesis ameritan más investigación a ser realizada a diferentes niveles. Primero, deben emprenderse estudios detallados de países individuales, para determinar la naturaleza de los mecanismos y fuerzas que funcionan en situaciones concretas. Tales investigaciones deben conceder una atención especial a la forma en que los cambios en la estructura socioeconómica afectan los niveles de vida y las oportunidades de empleo de grupos sociales particulares, en zonas rurales y urbanas específicas. Segundo, deben intentarse estudios comparativos internacionales que utilicen información comparable sobre migración e indicadores del estilo de desarrollo, en una muestra de países tan grande como sea posible. Este tipo de análisis comparativo ampliaría el alcance de la investigación emprendida recientemente por la División de Población de las Naciones Unidas.

Evaluación de políticas de migración

Durante los últimos 15 años, aproximadamente, se han adoptado una gran variedad de políticas directas e indirectas para modificar los flujos migratorios, por lo que en la actualidad existe la necesidad imperiosa de estudios que evalúen el éxito que han tenido en influir en la distribución espacial de la población, así como el impacto que hayan podido tener en el aumento del bienestar social.

Un proyecto que constituiría un importante paso inicial y una base para trabajos posteriores, sería la preparación de un inventario descriptivo y evaluativo muy detallado de las políticas de la migración rural-urbana adoptadas durante este período en los países en vía de desarrollo. La atención podría centrarse en algunos de los casos más importantes (Indonesia, Tanzania, India, Nigeria, Colombia y Cuba), evaluando hasta qué grado se ejecutaron realmente, si tuvieron éxito en el logro de los propósitos establecidos y si los resultados alcanzados eran deseables. Esta revisión describiría el diseño y modo de operación de las diferentes políticas, y evaluaría sus costos económicos, administrativos y de otro tipo. En suma, intentaría responder a las preguntas de qué fue lo que se intentó y cómo funcionó. Una revisión amplia y comparativa de esta naturaleza no excluiría, sino que complementaría, los estudios detallados de programas y políticas que deben ser emprendidos en el contexto de países individuales.

Investigación descriptiva

Como se mencionó anteriormente, es notable la deficiencia de conocimientos básicos sobre las múltiples dimensiones del proceso de migración en la mayo-

ría de los países en vía de desarrollo. Aun cuando, en general, sí existe información sobre la transferencia neta de población de las áreas rurales a las urbanas, usualmente no están disponibles estimaciones confiables sobre migración de retorno, estacional y rural-rural. Esto representa un serio impedimento para el diseño de políticas y para una mejor comprensión de los determinantes y consecuencias del proceso de migración mismo.

Gran parte de la responsabilidad recae en lo burdo de los mecanismos (especialmente los censos) que se usan en la actualidad para producir información sobre flujos migratorios. Una sugerencia atrevida que se planteó en el seminario del GIE para América Latina, fue la de conducir una investigación preliminar para determinar si es factible establecer un sistema de registros indirectos de población que, evitando la posibilidad de abuso y control político inherente a un registro de población como el existente en Suecia y otros países europeos, utilizara la información reunida por las diversas oficinas o servicios públicos con los que los migrantes tienen contacto. Pese a que esta sugerencia está lejos de constituir una propuesta bien desarrollada, vale la pena estudiarla.

Bibliografía

- Alonso, William. 1975. 'The Economics of Urban Size.' En *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, John Friedmann and William Alonso, eds. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Beier, George, et al. 1975. 'The Task Ahead for the Cities of the Developing Countries.' Staff Working Paper no. 209. Washington, D. C.: World Bank.
- Caldwell, J. C. 1968. 'Determinants of Rural-Urban Migration in Ghana.' *Population Studies*, 22 (3), 361-77.
- Carlino, G. A. 1978. *Economics of Scale in Manufacturing Location*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Chi-Yi-Chen. 1968. *Movimientos Migratorios en Venezuela*. Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica Andrés Bello.
- Connell, John, Dasgupta, Biplab, Laishley, Roy, y Lipton, Michael. 1976. *Migration from Rural Areas: The Evidence from Village Studies*. Delhi: Oxford University Press.
- Cornelius, Wayne. 1976. 'Outmigration from Rural Mexican Communities.' En *The Dynamics of Migration: International Migration*. Occasional Monograph Series, no. 5, vol. 2. Washington, D. C.: Interdisciplinary Communications Programme, Smithsonian Institution.
- Currie, L. 1971. 'The Exchange Constraint on Development - A Partial Solution to the Problem.' *Economic Journal*, diciembre.
- Findley, Sally Evans. 1976. *Planning for Internal Migration: A Summary of the Issues and Policies*. Washington, D. C.: Centre for Advanced Studies.
- Gaude, J. 1976. 'Causes and Repercussions of Rural Migration in Developing Countries: A Critical Analysis.' Documento de trabajo. Ginebra: International Labour Office, Rural Employment Research Programme.
- Geisse, Guillermo. 1978. *Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Especial de la Población*. Santiago: CELADE. DS/28-3.

- Grupo Internacional de Evaluación (G.I.E.). 1978. "Borrador Informe, Segundo Taller sobre Prioridades en la Investigación para Políticas de Población." Ciudad de México, 28-30 junio. IRG/66E.
- Harris, Nigel. 1978. "Memorandum: Policies Addressed to Modifying the Spatial Distribution of Population-Asia and Africa." Preparado para el Tercer Taller sobre Prioridades en la Investigación para Políticas de Población, Nairobi, 6-8 septiembre. IRG/67.
- Harris, John, y Rempel, Henry. 1976. 'Rural-Urban Labor Migration and Urban Unemployment in Kenya.' Mimeo.
- Johnson, G. E., y Whitelaw, W. E. 1974. 'Urban-Rural Income Transfers in Kenya: An Estimated Remittances Function.' *Economic Development and Cultural Change*, 22 (3), 473-9.
- Mabogunje, Akin L. 1978. "Research Priorities for Population Re-Distribution Policies in Africa South of the Sahara." Preparado para el Tercer Taller sobre Prioridades en la Investigación para Políticas de Población, Nairobi, 6-8 septiembre. IRG/69.
- Martínez, Héctor, 1968. 'Las Migraciones Internas en el Perú.' *Aportes*. No. 1.
- Preston, Samuel H. 1978. 'International Comparison of Net Rural-Urban Migration Rates.' En *Conference on 'Economic and Demographic Change: Issues for the 1980s'*, Helsinki, 1978. Lieja: IUSSP.
- Sawadogo, P. 1978. Personal communication.
- Schulz, G. E. 1976. 'Out-Migration, Rural Productivity and the Distribution of Income.' Preparado para el Research Workshop on Rural-Urban Labor Market Interactions. Washington, D.C.: World Bank.
- Shaw, P. R. 1975. 'Migration Theory and Fact.' *Bibliography Series No. 5*. Philadelphia: Regional Science Research Institute.
- Simmons, Alan. 1979. 'Slowing Metropolitan City Growth in Asia: Policies, Programs and Results.' *Population and Development Review*, 5 (1), 87-104.
- Díaz-Briquets, Sergio, y Laquian, Aprodicio A. 1977. *Social Change and Internal Migration: A Review of Research Findings from Africa, Asia and Latin America*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre. IDRC-TS6e.
- Sjaastadt, Larry A. 1962. 'The Costs and Returns of Human Migration.' *Journal of Political Economy*, 70 (5), 80-93.
- Skinner, E. P. 1965. 'Labor Migration Among the Mossi of the Upper Volta.' En *Urbanization and Migration in West Africa*, Hilda Kuper, ed. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Spears, Alden, Jr. 1971. 'Urbanization and Migration in Taiwan.' *Taiwan Population Studies*. Working Paper No. 11. Ann Arbor: University of Michigan.
- Todaro, M. P. 1969. 'A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less-Developed Countries.' *American Economic Review*, 59 (1), 138-48.
1976. *Internal Migration in Developing Countries: A Review of Theory, Evidence, Methodology, and Research Priorities*. Ginebra: International Labour Office.
- United Nations. 1975. *Selected World Indicators by Countries, 1950-2000*. Nueva York: United Nations. ESA/P/W.P. 55.
- Urzúa, Raúl. 1979. *El Desarrollo y la Población en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Weiner, Myron. 1975. 'Internal Migration Policies: Purposes, Interests, Instruments, and Effects.' Migration and Development Group, Working Paper MDG/75-1. Cambridge, Mass.: Centre for International Studies, MIT.
- Yap, Lorene. 1976. 'Internal Migration and Economic Development in Brazil.' *Quarterly Journal of Economics*. 90 (1), 119-37.

9. MIGRACIÓN INTERNACIONAL²⁶

Estado del conocimiento

La migración internacional ha sido vista frecuentemente como la hijastra despreciada de la demografía, una disciplina que adopta en muchas ocasiones el supuesto simplificador de una "población cerrada". Sin embargo, ha jugado un papel extremadamente decisivo en el desarrollo económico de muchos países actualmente desarrollados y se piensa que ha sido, y continuará siendo, importante para el desarrollo de muchos países pobres (y también de los "recientemente enriquecidos"). De hecho, la migración internacional ha sido y es, en muchas de estas naciones, un componente significativo en el crecimiento total de la población.

Tanto los patrones como los determinantes y las consecuencias de la migración internacional parecen variar enormemente entre regiones, y a menudo entre países, al igual que a lo largo del tiempo; pero no existe hasta el momento, conjunto alguno de proposiciones generales —como, por ejemplo, una teoría sobre la transición de la migración internacional— que haya adquirido alguna relevancia en este campo. Aun cuando parezca que la variable puede estudiarse mejor por medio del análisis de casos específicos en todas sus peculiaridades, no es improbable que existan algunas generalizaciones importantes que eventualmente puedan llegar a ser formuladas.

Conviene reconocer que no todos los problemas de políticas que presenta la migración internacional pueden enfrentarse adecuadamente dentro del marco de las políticas nacionales y de los acuerdos bilaterales. En el futuro, las naciones de las regiones densamente pobladas probablemente ejercerán mayor presión para que se enfrente el problema más general de la desigualdad de la distribución global de la mano de obra y los dilemas éticos que plantea la situación actual. Por lo menos, los temas de un nuevo orden económico para el trabajo internacional y de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, seguramente recibirán mayor atención en los foros internacionales.

²⁶ Algunas de las ideas contenidas en este capítulo han sido discutidas en el trabajo "Some thoughts on International Migration Questions and Research" preparado para el G.I.E. por Riad B. Tabbarah (IRG/73).

Medición del número de los migrantes internacionales y de sus características

A diferencia de los migrantes que se trasladan de un lugar a otro dentro del mismo país, cuando los migrantes internacionales cruzan las fronteras nacionales, casi siempre deben llenar formularios, presentar identificación y, a menudo, una visa obtenida previamente. Por lo tanto, la información recolectada en los puntos de entrada y salida proporciona una abundante cantidad de datos sobre la migración internacional. Desafortunadamente, en el caso de la migración entre países en vía de desarrollo o entre países desarrollados y en vía de desarrollo, esta información no siempre da una visión exacta de la situación real. Los principales problemas son, primero, que tales estadísticas están fuertemente influenciadas por movimientos de corta duración; ello significa que, cuando los procedimientos para el procesamiento de la información son imperfectos, la migración de largo plazo o permanente puede ser difícil de clasificar con cierta exactitud. El segundo problema es que algunas veces la migración internacional es clandestina o ilegal, en cuyo caso es imposible saber el número exacto de personas involucradas.

La fuente básica de información sobre migración internacional continúa siendo el censo de población, que incluye preguntas sobre el lugar de nacimiento y nacionalidad que después se pueden relacionar con ciertas características socioeconómicas. Sin embargo, esto presenta algunas limitaciones. En primer lugar, algunos países en los cuales la migración internacional es un fenómeno importante, no han realizado censos; y en los que sí existen censos, algunos no han hecho las preguntas apropiadas y otros no publican las tabulaciones requeridas. En segundo lugar, un censo ofrece una perspectiva de la migración en un momento dado, por lo que permite una estimación del número de extranjeros residente en un país, más que del número de personas que migraron en un período determinado. Finalmente, los censos en general no se levantan simultáneamente en las diferentes naciones de una región. Si se lograra esa simultaneidad, ello constituiría una fuente de información que permitiría la construcción de una "tabla de insumo-producto" sobre migración internacional.

Es obvio que sólo a través de encuestas especializadas puede obtenerse información detallada sobre el efecto de la migración en el bienestar de la familia del migrante, el impacto de las remesas que él hace, la magnitud y naturaleza de la migración de retorno, etc; factores todos ellos importantes para comprender los determinantes y las consecuencias de la migración internacional. Pero tales encuestas, que también podrían complementar la información censal al proporcionar puntos de referencia adicionales para la estimación de tendencias de la migración intercensal, son bastante escasas. Aún más, a diferencia del caso de la migración interna, ni la encuesta ni el censo son capaces de entrevistar a los emigrantes; sólo los inmigrantes y los migrantes que regresan están presentes en el país en cuestión.

Con relación a la estimación del número de migrantes internacionales (permanentes y temporales) y de sus características la mayor dificultad la

constituyen los migrantes ilegales. Es poco probable que estos migrantes estén representados en su totalidad en los censos del país de destino o que, si son entrevistados, respondan con veracidad a las preguntas sobre país de nacimiento y lugar anterior de residencia. La migración clandestina o ilegal entre un gran número de países latinoamericanos y del Caribe y los Estados Unidos representa, sin duda, uno de los ejemplos más notables de la naturaleza poco satisfactoria de la información cuantitativa sobre este tipo de movimiento. En la actualidad no hay cifra alguna que pudiera considerarse siquiera cercana a una estimación confiable, sobre el número de ciudadanos mexicanos que residen en estos momentos en los Estados Unidos (Keely, 1977). Un enfoque que parece ofrecer alguna esperanza para mejorar esta situación es la entrevista intensiva en el país de origen, en un intento de identificar al emigrante, con base en la información proporcionada por parientes.

Los determinantes de la migración internacional

En general, las razones por las cuales la mayoría de las personas se trasladan de un país a otro, parecen ser similares a las que llevan a la gente a desplazarse de un lugar a otro dentro del mismo país. Predominan las motivaciones económicas: los migrantes son atraídos por salarios más altos y mayores posibilidades de encontrar trabajo y, en ocasiones, por mejores oportunidades de educación; en suma, por la probabilidad de elevar su nivel de vida. Sin embargo, hay excepciones importantes, en las que la motivación económica no es, o puede no ser, preponderante, como es el caso de los refugiados políticos o religiosos.

Esas consideraciones constituyen sólo un lado (y probablemente el menos importante), de la ecuación. Las leyes de inmigración y las disposiciones para su aplicación en los países receptores, determinan, en gran medida, la magnitud y el carácter de la emigración. Los cambios en las leyes de inmigración de los países más desarrollados, en los últimos 15 años, han tenido una importante influencia sobre la composición de los flujos migratorios del Tercer Mundo. Estas modificaciones, que por lo general relajaron las restricciones en cuanto a raza y país de origen y pusieron mayor énfasis en las calificaciones de los migrantes, agravaron profundamente la llamada "fuga de cerebros" o la pérdida, para los países en desarrollo de fuerza de trabajo altamente calificada (Appleyard, 1977, p. 291).

Otro cambio importante en este período, que influyó sobre el patrón de la migración internacional de y hacia los países en desarrollo, fue el surgimiento de diferencias sustanciales en salarios y niveles de vida entre países en desarrollo, debido a tasas diferenciales de crecimiento económico. Estas disparidades crecientes tuvieron el efecto de intensificar la migración entre países de la misma región. El caso más extremo es el de Asia Occidental, en donde los ingresos petroleros en rápido aumento condujeron a una espiral salarial en unos cuantos países, mientras que gran parte de la región no se vio afectada por esta

bonanza (Tabbarah, Mamist y Gemayel, 1978). En América Latina y África, diferencias importantes en el crecimiento económico entre países también han llevado a un incremento de la migración intrarregional.

Un punto que merece enfatizarse es la estrecha relación que usualmente se da entre migración interna e internacional. Tal es así, que la dificultad de distinguir entre ambas es señalada con frecuencia en el contexto africano. Las dos forman parte del "proceso" de migración en un determinado país, y por lo general es provechoso incorporarlas en el mismo marco teórico.

Las consecuencias de la migración internacional

Cuando se discuten las consecuencias de la migración internacional, es costumbre distinguir entre la migración de mano de obra con calificaciones limitadas (trabajadores migrantes) y la de personal altamente calificado ("fuga de cerebros"). Esta distinción se mantiene a continuación, aunque debe reconocerse que el caso intermedio, esto es, los trabajadores calificados en la construcción y otros ramos, se está haciendo cada vez más importante. En ambos casos, los problemas pueden ser analizados desde tres puntos de vista: el de los países que envían, el de los países que reciben y el de los migrantes y sus familias.

Trabajadores migrantes. Desde el punto de vista de los países receptores (generalmente los más desarrollados) se ha argumentado que el permitir o alentar voluntariamente tal migración no es en el mejor interés económico de estos países, dado que los trabajadores migrantes con frecuencia no son tan necesarios, y además compiten con trabajadores locales en categorías en las que el desempleo es generalmente más alto, como es el caso de los jóvenes sin experiencia que entran al mercado de trabajo y de las minorías con educación deficiente. Se argumenta además que, aun cuando la escasez laboral fuese real, existen mejores formas de enfrentarla; por ejemplo, recurriendo a la gran reserva femenina que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo (Davis, 1974, p. 194). Por otro lado, se ha observado que casi siempre los trabajadores migrantes ocupan niveles de empleo que están siendo abandonados por la fuerza de trabajo local, a medida que ésta se desplaza continuamente hacia trabajos más calificados o hacia empleos que implican menos molestias personales. Aún más importante, en la mayoría de los países receptores el desempleo entre la mano de obra local, en las ocupaciones que principalmente desarrollan los trabajadores migrantes en general no es muy elevado (Kayser, 1977, p. 9) y en todo caso es inferior al número de migrantes en el país. Incluso en los Estados Unidos, donde sí existe cierta competencia entre el gran número de migrantes ilegales o estacionales y la fuerza de trabajo agrícola local, se ha argumentado que la vasta mayoría de los primeros están ocupando trabajos que no serían desempeñados por ciudadanos norteamericanos (Tabbarah, 1977, p. 308). Sin embargo, desde una perspectiva dinámica tales proposiciones pueden perder mucha de su fuerza: el hecho de que existan empleos de bajo

nivel, pobremente pagados, está relacionado con la disponibilidad de trabajadores migrantes que pueden desempeñarlos. Tal vez si éstos no estuvieran disponibles, surgiría una estructura de empleo muy diferente. En la actualidad análisis de este tipo no están bien desarrollados y no existen conclusiones definitivas sobre las repercusiones económicas de flujos considerables de trabajadores migrantes.

Desde la perspectiva de los países menos desarrollados en los que se origina la migración, algunas veces se piensa que la salida de trabajadores constituye un alivio al desempleo, una fuente de divisas extranjeras, y un medio por el cual se incrementa el nivel de capacitación de la mano de obra (Tabbarah, 1977). Con todo, en países donde los trabajadores que migran al extranjero constituyen un porcentaje sustancial de la fuerza de trabajo doméstica, es también posible que surja una preocupación por los problemas a largo plazo, relacionados con su eventual reintegración y con los costos de oportunidad que pueden ir vinculados al hecho de que los trabajadores mejor capacitados del país, pasen los años más importantes de su vida productiva en el extranjero. En algunos países, como la República Árabe de Yemen, donde hasta el 20 por ciento de la fuerza laboral se encuentra trabajando en el extranjero, puede inclusive surgir, entre las autoridades nacionales de planificación, una preocupación por la escasez de mano de obra.

Finalmente, desde el punto de vista de los migrantes y de sus familias, las políticas que aplican los países desarrollados con el fin de regular la migración de acuerdo a la necesidad fluctuante de mano de obra extranjera, crean serios problemas. Estos no se discutirán aquí porque ya son bien conocidos. Es más, la OIT ha dado varias resoluciones en los últimos años sobre temas como la inseguridad en el trabajo que resulta de tales políticas, la separación de familias y otros problemas relacionados (Bohning, 1977, pp. 314-318).

La "fuga de cerebros". Como se mencionó, los cambios en las leyes inmigratorias de los países receptores desarrollados durante el decenio de los años sesenta, en las que se dio preferencia a la educación y a la capacitación sobre el origen étnico y la nacionalidad, trajeron como consecuencia un aumento repentino de la migración de trabajadores calificados y de profesionales de países menos desarrollados. Es evidente que los países desarrollados receptores están beneficiándose de la inmigración de fuerza de trabajo altamente calificada de los países en desarrollo y que, por otro lado, estos últimos están perdiendo recursos muy costosos. Sin embargo, esto no implica necesariamente, que los países en desarrollo deban imponer restricciones legales a este tipo de migración; entre otras cosas, porque muchos de los emigrantes altamente calificados están especializados en campos donde existe poca, o ninguna, oportunidad de empleo en sus países de origen, cuando menos a los niveles salariales proporcionales a los niveles de vida a los que ellos aspiran. Restricciones legales de este tipo también pueden plantear problemas de derechos humanos o resultar en la frustración de los emigrantes potenciales, lo cual anularía los beneficios derivados de mantenerlos en su país natal.

Las cuestiones relativas a qué país se beneficia, cuál pierde, o si ambos pierden o ganan con la migración internacional, constituyen problemas intrincados de la economía del bienestar, que en años recientes han atraído considerable atención académica. Algunos de los análisis teóricos realizados anteriormente, basados en supuestos neoclásicos puros, con poco o ningún contenido institucional, llegaron a la feliz conclusión de que la migración internacional de este tipo no constituía problema, ni para el país que la enviaba, ni para el que la recibía. Sin embargo, estudios más recientes, que incluyen supuestos más ricos y plausibles en relación al funcionamiento de los mercados de trabajo y a la manera en que es financiada la educación en los países en desarrollo, y que introducen consideraciones adicionales como el orgullo nacional por la mera presencia de personal técnico, llegan a resultados mucho menos agradables sobre el bienestar de los que se quedan en el país de origen (Bhagwati y Rodríguez, 1975).

Pero los aspectos empíricos pueden ser incluso más importantes que un desarrollo teórico apropiado para la evaluación del impacto de la migración internacional de trabajadores calificados y no calificados. El principal ejemplo se refiere a las remesas que los migrantes puedan hacer a sus parientes en el país de origen, a los ahorros con que puedan regresar, si se trata de migrantes temporales. Como es de suponer, la información sobre tales transferencias es escasa y con frecuencia no "representativa" de todos los migrantes. Aun así, existen indicadores de que las remesas anuales promedio de trabajadores migrantes desde Europa Occidental exceden los mil dólares; y que cantidades menores, pero todavía sustanciales, son enviadas por trabajadores migrantes desde los Estados Unidos y Canadá (Bohning, 1977; Cornelius, 1976).

A pesar de que casi toda la atención relacionada con las consecuencias de los flujos de fuerza de trabajo altamente capacitada, ha sido dirigida hacia el movimiento desde los países menos desarrollados a los industrializados, vale la pena hacer notar que también existen flujos en la otra dirección. Este flujo en sentido contrario a la "fuga de cerebros", que no ha sido adecuadamente investigado en cuanto a características o consecuencias, es de una naturaleza bastante diferente, pues está compuesto principalmente por individuos que han sido asignados por organizaciones de países desarrollados (empresas, gobiernos, organizaciones internacionales, donantes, etc.), y no por personas que buscan mejorar su nivel de vida o mayores oportunidades.

Políticas de migración internacional

Tanto los países receptores como los que envían migrantes ponen en práctica políticas gubernamentales relacionadas directamente con la migración internacional. Claramente, las principales políticas de los primeros son las leyes de inmigración y los reglamentos para su aplicación. Estas políticas pueden estar diseñadas tanto para promover como para limitar diferentes tipos de migración.

Otra política alternativa, por cierto drástica, que ha sido aplicada por algunos países receptores, es la de la expulsión de inmigrantes que ya están establecidos legal o casi legalmente. Muchos extranjeros han sido expulsados de algunos países africanos, siendo el ejemplo más notable la expulsión de grandes números de nigerianos residentes en Ghana.

En el caso de la migración legal, el impacto directo que los cambios en las leyes de inmigración, en los tratados y en la aplicación de las disposiciones sobre migración, tienen para el país receptor, es fácilmente percibido. Por supuesto, todavía se desconoce el impacto de esos cambios sobre la migración clandestina.

Los otros tipos de políticas de migración internacional son las que ponen en práctica los países que envían migrantes. En un extremo, éstas pueden incluir la negociación de acuerdos internacionales, por medio de los cuales un país buscará autorización para enviar una parte de su población al extranjero (El Salvador estaba recientemente involucrado en esfuerzos de este tipo). Es más frecuente que los países en vía de desarrollo formulen políticas menos explícitas para promover, o cuando menos facilitar, la emigración temporal de su fuerza laboral a trabajos comparativamente lucrativos en países desarrollados, o en desarrollo pero recientemente enriquecidos. En el otro extremo están las políticas diseñadas para promover la repatriación de fuerza de trabajo calificada residente en el extranjero, o para limitar y controlar la emigración de personal calificado. Las primeras son bastante comunes en países en desarrollo, aun cuando se han emprendido pocos estudios comparativos o sobre un país específico, acerca de la efectividad de tales programas.

Con mayor frecuencia los gobiernos están buscando formas de lograr un mayor control sobre la exportación e importación de mano de obra, tanto semi-calificada como no-calificada, en un intento por garantizar los beneficios económicos que puede traer al Estado este tipo de migración. Algunos países básicamente receptores, como Singapur y Kuwait, han limitado de manera muy estricta los derechos de los migrantes. Por lo general, esas restricciones están explícitamente orientadas hacia los derechos de los migrantes a casarse y tener hijos. Por otro lado, un mayor número de países en los que se origina migración, como Filipinas y Corea del Sur, están organizando y promoviendo esquemas laborales de contrato colectivo, en los que el patrón puede pagar las remesas directamente al estado de origen.

Otro tipo de política gira en torno al problema del gravamen fiscal, en relación al flujo de fuerza de trabajo altamente calificada de los países en vía de desarrollo hacia los desarrollados. Bhagwati (1978) ha planteado en forma muy convincente un argumento sobre compensaciones, que proporciona una justificación racional para la generación de flujos de recursos del Norte al Sur. Igualmente, el Rey de Jordania (1977) propuso recientemente el establecimiento de un Mecanismo Compensatorio Internacional de Trabajo, que desviaría recursos de países importadores de mano de obra a países en desarrollo que la exportan "en proporciones relativas al costo incurrido por la pérdida de mano de obra".

Consideraciones sobre una agenda de importancia para políticas

La pertinencia que la migración internacional tiene para los gobiernos, no se limita a su importancia cuantitativa en términos del número de personas y a su impacto estrictamente económico. En el problema intervienen una serie de aspectos que incluyen la imagen internacional del país, su política exterior, y su influencia en las negociaciones internacionales. La emigración de indocumentados, por ejemplo, tiende a exponer de una manera dramática el aparente fracaso de las políticas de desarrollo nacional de un país destinadas a satisfacer las necesidades básicas de su población, y al mismo tiempo, constituye un tipo de desventaja en relación a su poder negociador con el país receptor, ya que este último siempre tiene la opción de intentar deportar a los residentes ilegales. Los problemas creados para el país receptor quizás sean igualmente delicados. Existe la posibilidad de una controversia política y popular considerable sobre el curso de acción correcto en relación a cualquier tipo de migración internacional; y cambios súbitos en los estatutos inmigratorios o intentos "vigorosos" en su aplicación pueden implicar atropellos y violación de los derechos humanos de los inmigrantes.

En muchos aspectos, los problemas de política planteados por la migración internacional no están directamente relacionados con las ciencias sociales. Aspectos críticos de los mismos se relacionan más con la ética, el derecho, la diplomacia y las relaciones internacionales, que con la sociología, la economía, o la demografía. Pero un tema de políticas directamente afectado por la migración internacional, y que está estrechamente ligado con las ciencias sociales, es el de la planificación de recursos humanos. A menudo se plantea que la principal solución a largo plazo para la "fuga de cerebros" es el diseño y ejecución de programas educativos y de capacitación, que preparen a las personas para desarrollar los trabajos que están disponibles y que necesitan realizarse en su país de origen.²⁷

La responsabilidad por las políticas de migración internacional generalmente no está localizada en un ministerio o agencia gubernamental específica, sino que es compartida por una serie de departamentos. Es claro que el Ministerio de Relaciones Exteriores juega un papel preponderante en la definición y protección de los intereses de nacionales residentes en otros países, y es probable que el Ministerio del Interior tenga la responsabilidad principal en la fijación de políticas en cuanto a quiénes pueden ser admitidos al país y bajo qué

²⁷ Sin embargo, debe hacerse notar que los responsables de elaborar políticas en una serie de países —la India destaca entre ellos— se inclinan por considerar la emigración de fuerza de trabajo altamente calificada, como un proceso benéfico para la economía nacional y no necesariamente como reflejo de una mala asignación de recursos domésticos.

condiciones. Es comprensible que, en su trabajo, el GIE no pudiera incluir a funcionarios responsables de la formulación de políticas de tales ministerios; pero de lo que se dijo en los tres seminarios regionales en relación a la migración internacional, y de lo que generalmente se conoce sobre las prioridades de países individuales en este renglón, podemos estar razonablemente seguros de que los gobiernos de países en los que se origina la migración están deseosos de tener una mejor información sobre el número y tipos de migrantes; el monto de las remesas, etc., como de contar con un conocimiento más completo sobre el impacto de diferentes políticas públicas que directa o indirectamente, afectan la migración internacional.

El interés de los responsables de las políticas en los países esencialmente receptores, por una mayor y mejor investigación sobre migración internacional, es menos obvio. Lo que es claro es que, en muchos de estos países, por motivos políticos, se explotan mitos e informaciones erróneas sobre la importancia cuantitativa del fenómeno y sobre el papel económico que juegan los migrantes, legales o ilegales. Esto, por lo general, se hace de manera que perjudica los intereses de los mismos migrantes a quienes, en mayor o menor medida, se les culpa por muchos males con los cuales no tienen nada que ver. Por ello, los científicos sociales en estos países deberían tener como responsabilidad propia el llevar a cabo investigaciones encaminadas a una evaluación justa de la situación y a una elevación del nivel del debate sobre las políticas gubernamentales con respecto a la inmigración.

Antes de pasar a las recomendaciones específicas del Grupo en este renglón, es importante señalar que en lo que respecta a la migración internacional, al igual que en las discusiones sobre la influencia de las políticas sobre las otras variables demográficas, también es de interés el problema de cómo "reestructurar el desarrollo". En este caso, sin embargo, la cuestión se refiere al patrón de desarrollo internacional y a la división apropiada del esfuerzo entre países ricos y pobres, en la producción de bienes intensivos en capital, frente a los intensivos en mano de obra. En alguna medida los trabajadores migrantes van a los países desarrollados a producir bienes intensivos en mano de obra que, de otra manera, los países desarrollados importarían del país de donde proceden los migrantes. Se considera que las cuotas y tarifas sobre la importación de bienes manufacturados y sobre las exportaciones agrícolas de los países menos desarrollados, que los países desarrollados incorporan a sus políticas comerciales, están entre los factores causantes de las enormes diferencias salariales entre países desarrollados y en vía de desarrollo.

Recomendaciones específicas

Medición de la migración internacional

No existe duda sobre la prioridad que debe darse a la obtención de más y mejor información sobre la migración internacional. Es importante hacer un

esfuerzo mayor para desarrollar y aplicar metodologías útiles para obtener estimaciones indirectas sobre las cantidades de migrantes existentes y sobre los flujos de migrantes clandestinos hacia y de los países en vía de desarrollo. El camino que parece ofrecer resultados más promisorios es la entrevista a la población residente en el país que envía, tanto con cuestionarios de encuestas especializadas como con preguntas especiales incorporadas a los censos. Tan pronto como se haya desarrollado una serie de preguntas aceptables y las técnicas correspondientes para derivar estimaciones,²⁸ se deben apoyar pruebas experimentales y la eventual aplicación a gran escala de esta metodología.

Las encuestas especializadas sobre migración internacional, aplicadas ya sea a nivel nacional, o en áreas seleccionadas del país que envía, pueden proporcionar una cantidad extraordinaria de información sobre migración, además de indicios sobre su magnitud. Encuestas de este tipo pueden ser usadas para determinar causas de migración, estadía promedio, monto de remesas y ahorros al regreso, costos de la migración y características del migrante. Los resultados pueden utilizarse para esclarecer discusiones, a menudo sin fundamento, sobre determinantes y consecuencias del fenómeno. Como prueba del interés que sobre este tipo de información tienen los responsables de las políticas, es valioso resaltar que el gobierno de México está actualmente gastando cerca de 900 mil dólares, en una encuesta nacional sobre migración hacia la frontera norte y a los Estados Unidos.

Consecuencias

Existe una necesidad generalizada de mayor investigación sobre las consecuencias de la migración internacional en aquellos países en vía de desarrollo que experimentan flujos migratorios considerables, temporales o permanentes, de mano de obra calificada o no calificada. Los proyectos sobre este tópico no deben emprenderse con el interés de determinar el beneficio o costo neto para el país interesado, sino que deben enfocarse sobre los aspectos particulares del fenómeno —social, económico o político— que parecen ser más importantes en este renglón. En especial se necesita investigar los efectos económicos y sociales de los flujos de trabajadores calificados y semi-calificados, que se han iniciado recientemente desde varios países asiáticos y africanos hacia los países con riqueza petrolera del Medio Oriente. Parte de la justificación de tales investigaciones está en las perspectivas que pueden proporcionar sobre las medidas que podrían tomar los países que envían para incrementar los beneficios obtenidos de esta migración, tanto para los lugares de origen como para los mismos migrantes.

²⁸ Recientemente la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población ha formado un grupo de trabajo bajo la dirección de Jorge Somoza, que está desarrollando este tema.



Evaluación de políticas

Los esfuerzos por parte de los gobiernos de países en vía de desarrollo para modificar la migración internacional, se han generalizado lo suficiente y son de una naturaleza lo bastante diversa como para requerir de un amplio estudio evaluativo de naturaleza comparativa —como el recomendado sobre políticas para modificar la migración interna. Esta evaluación comparativa es particularmente necesaria para analizar la gran variedad de medidas tomadas para inducir a nacionales altamente calificados a regresar a su país, y para analizar el surgimiento de una serie de políticas que están siendo adoptadas por varios países, relacionadas con la exportación organizada de mano de obra no calificada o semicalificada. Una vez más, los interrogantes serían: ¿Hasta qué grado la política fue realmente puesta en práctica? ¿Cuál fue el diseño o modo de operación? ¿Hasta qué grado se logró el propósito establecido, y cuán benéficos fueron los resultados finales para las diferentes partes interesadas? Finalmente, existe la necesidad apremiante de una evaluación comparativa global sobre los derechos legales otorgados a los residentes no ciudadanos en países desarrollados y en vía de desarrollo, como prerrequisito para la redefinición de los códigos internacionales de protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y de los refugiados.

Bibliografía

- Appleyard, Reginald T. 1977. 'Major International Population Movements and Policies: An Historical Review.' En *International Population Conference, México, 1977*, vol. 2. Lieja: IUSSP.
- Bhagwati, Jagdish. 1978. 'The Brain Drain: Compensation and Taxation.' En *Conference on 'Economic and Demographic Change: Issues for the 1980s.'* Helsinki, 1978. Lieja: IUSSP.
- , Rodríguez, Carlos. 1975. 'Welfare —Theoretical Analysis of the Brain Drain,' *Journal of Development Economics*, 2 (3), 195-221.
- Bohning, W. R. 1977. 'The Migration of Workers from Poor to Rich Countries: Facts, Problems, Policies.' En *International Population Conference, México, 1977*, vol. 2. Lieja: IUSSP.
- Cornelius, Wayne. 1976. 'Outmigration from Rural Mexican Communities.' En *The Dynamics of Migration: International Migration*. Occasional Monograph Series, No. 5, vol. 2. Washington, D.C.: Interdisciplinary Communications Programme, Smithsonian Institution.
- Davis, Kingsley, 1974. 'The Migration of Human Population.' *Scientific American*, 231 (3), 92-107.
- Kayser, Bernard. 1977. 'L'échange inégal des ressources humaines: Migrations, croissance, et crise en Europe.' *Revue Tiers-Monde*, enero-marzo, p. 9.
- Keely, Charles B. 1977. 'Counting the Uncountable: Estimates of Undocumented Aliens in the United States.' *Population and Development Review*, 3 (4), 473-81.
- Tabbarah, Riad. 1977. 'International Migration and National Population Policies.' En *International Population Conference, México, 1977: Proceedings*. Lieja: IUSSP.
- , Mamish, Muji A. y Gemayel, Yousef. 1978. 'Social Science Research on Population and Development in the Arab Countries.' Apéndice 9 del Informe Final, El Colegio de México: IRG.
- Thomas, Brinley. 1973. *Migration and Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.