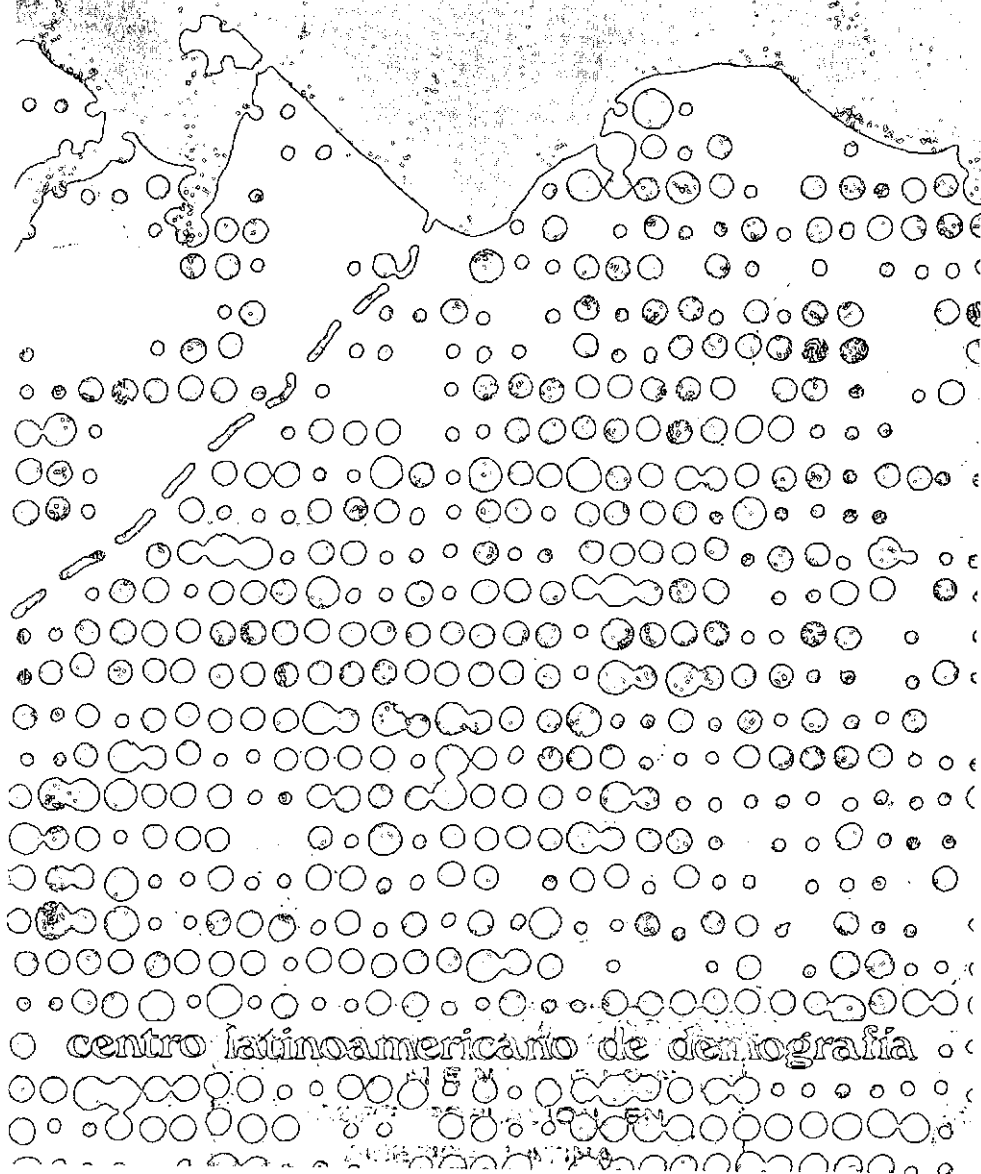
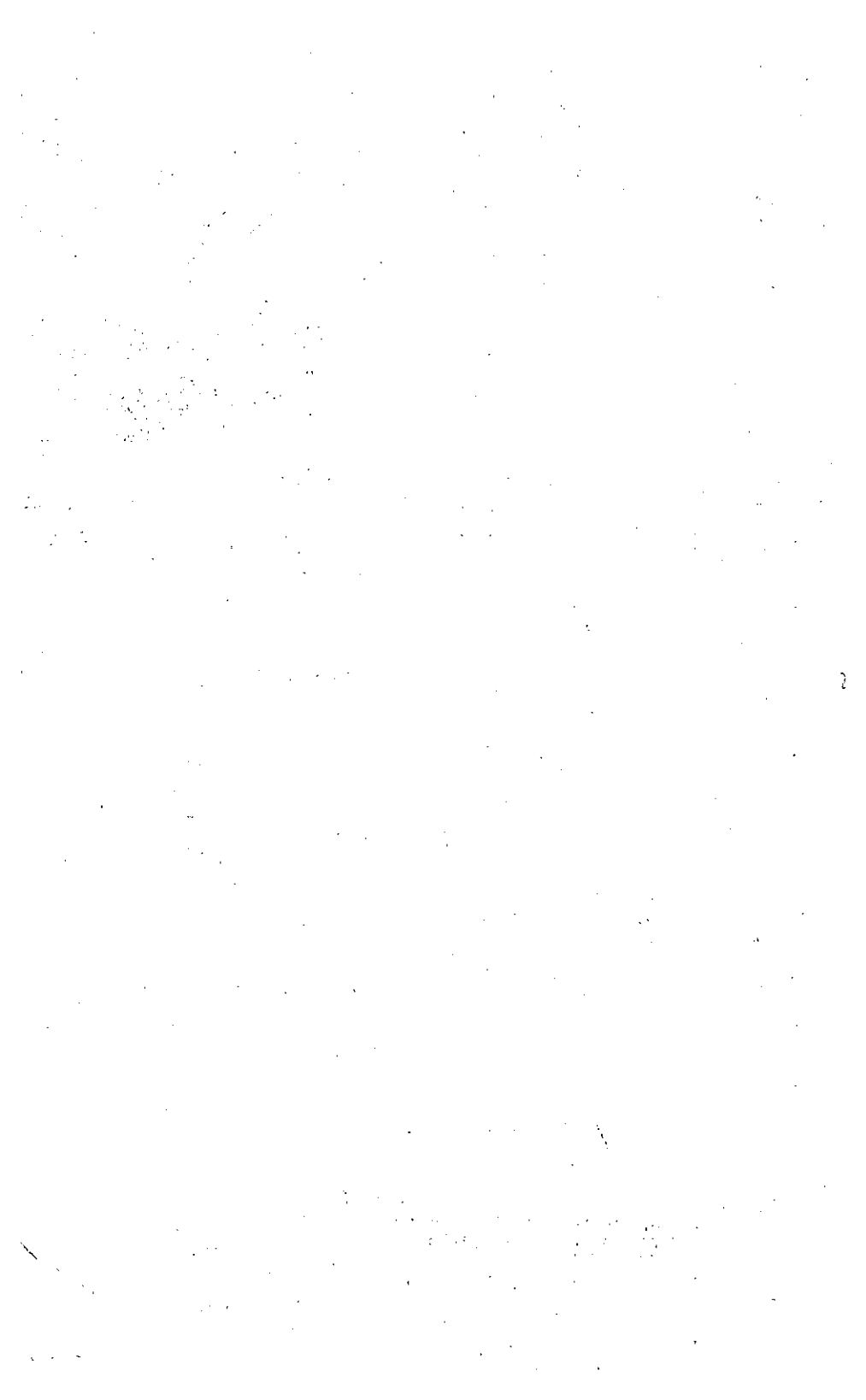


REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA





1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10.

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10.

REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION
EN AMERICA LATINA

JOOP ALBERTS
MIGUEL VILLA

REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA



centro latinoamericano de demografía

**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE**

Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, CHILE

Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA

Este libro ha sido producido íntegramente por personal y equipo del Centro Latinoamericano de Demografía, con apoyo financiero del Programa de Cooperación e Intercambio CELADE-CANADA.

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

© CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA (CELADE)
Serie E, N° 28
Santiago, Chile, 1980

NOTA PRELIMINAR

El Centro Latinoamericano de Demografía de las Naciones Unidas (CELADE), con el auspicio del Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/Canadá, realizó entre el 14 y el 19 de agosto de 1978, en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, Santiago de Chile), un Seminario de Redistribución Espacial de la Población. Esta actividad forma parte de las labores que el Centro ha venido desarrollando en cumplimiento de sus programas de investigación, capacitación y asesoría técnica a los gobiernos de la región.

El propósito del Seminario consistió en contribuir a un intercambio de conocimientos sobre tres grandes áreas temáticas: factores determinantes y consecuencias de la distribución espacial de la población; planificación del desarrollo y redistribución de población; y, la incorporación de las variables demográficas en la planificación.

Concurrieron a este evento especialistas internacionales con amplia y reconocida experiencia en estudios de población y de planificación regional y urbana, así como expertos nacionales de los países latinoamericanos que por más largo tiempo han incluido medidas de redistribución espacial de población en sus planes nacionales de desarrollo.

Dado el profundo interés existente en los múltiples aspectos que plantea la redistribución espacial de población, se ha reunido en el presente volumen una selección de los debates y de los documentos presentados a dicho Seminario, los que han sido ordenados en capítulos, de conformidad con el temario del mismo, y están precedidos de una introducción que describe las características generales del certamen. Se espera que su más amplia difusión contribuya en alguna medida a una mejor comprensión de las necesarias relaciones entre los estudios de población y la planificación del desarrollo en América Latina.

INDICE

	Pág.
Introducción.....	9

Primera Parte

FACTORES DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION: ESTADO DEL CONOCIMIENTO Y PROBLEMAS DE INVESTIGACION

Determinantes y Consecuencias de la Distribución Espacial de la Población en América Latina, Raúl Urzúa	35
La Urbanización en América Latina: 1950-1970; Patrones y Areas Críticas, Fernando Gatica	79
Estilos de Desarrollo Económico y Migraciones de Fuerza de Trabajo en América Latina, Armando Di Filippo	153
Crecimiento y Concentración Espacial en América Latina: Algunas Consecuencias Económicas, Carlos de Mattos	191
Apuntes para el Tema de las Consecuencias Sociales y Políticas del Crecimiento Urbano en América Latina, Raúl Atria	215
Debate de la Primera Parte.....	235

Segunda Parte

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Espacial de la Población, Guillermo Geisse	263
La Distribución Espacial de la Población: Desarrollo Urbano y Rural, Louis Lefebvre	301
La Planificación del Desarrollo y la Redistribución Espacial de la Población, El Caso de las Ciudades Grandes, Roberto Arenas	317

Planificación del Desarrollo y Estructura Espacial, José Villamil	361
Algunas Cuestiones Espaciales en los Países Latinoamericanos, Lucio Geller	387
Las Disparidades Regionales de Ingreso y el Rol del Estado en América Latina, Alan Gilbert	411
Debate de la Segunda Parte	441

Tercera Parte

LA INCORPORACION DE VARIABLES SOCIO-DEMOGRAFICAS EN LA PLANIFICACION

La Utilización de la Información Demográfica y los Estudios de Población en la Planificación, César Peláez	483
La Introducción de las Variables Demográficas en la Planificación Regional, Angel Fucaraccio	517
Migraciones Internas en Brasil: Reflexiones sobre la Correspondencia entre Problema, Investigación y Política, George Martine	537
Debate de la Tercera Parte	569

INTRODUCCION

INTRODUCCION

I. *Antecedentes, Propósitos y Contenidos del Seminario*

1. *La Distribución Espacial de la Población como Problema Público Prioritario en América Latina.* Las modalidades de distribución de la población en el espacio constituyen un área temática que ha concitado gran inquietud en las esferas técnicas de planificación y de decisión política de los países latinoamericanos. Esta preocupación se ha manifestado a través de informes e intervenciones de representantes oficiales de los gobiernos de la región en reuniones internacionales, en los cuales se hace referencia a situaciones "críticas" o "inadecuadas" que presentan los patrones de distribución geográfica de la población.

Una encuesta aplicada recientemente por la División de Población de las Naciones Unidas contribuye a reforzar la condición de problema público prioritario que se ha conferido a esas modalidades distributivas. Del mismo modo, una revisión de los diagnósticos contenidos en los planes de desarrollo de los países latinoamericanos permite sostener que esta área temática es percibida como de la mayor importancia, particularmente en lo que concierne a las diferencias regionales en las condiciones de vida. Se suele señalar que estas diferencias operarían como incentivos para que las personas cambiaran de lugar de residencia, principalmente desde las áreas rurales hacia las urbanas y, en particular, hacia las localidades de mayor tamaño. Indudablemente, la evaluación de los patrones de repartición geográfica de la población latinoamericana es una materia que se torna muy compleja en cuanto atañe a las múltiples consecuencias que de ellos se derivan. Sin embargo, la preocupación señalada por los gobiernos se ha traducido en algunas observaciones básicas para orientar políticas. En particular, se ha tendido a emitir apreciaciones valorativas acerca de dos modalidades que se refieren, por una parte, a la concentración urbana y, por otra, a la dispersión rural.

No obstante que en la literatura científica y técnica se reconoce

que la urbanización ha tenido como correlatos al crecimiento económico y al cambio social en América Latina, es habitual que se argumente que ella involucra efectos negativos para el desarrollo homogéneo de las diversas regiones de los países. Se sostiene, por ejemplo, que las grandes ciudades ejercen un efecto concentrador que operaría en desmedro del resto de los asentamientos humanos. Se estima, con frecuencia, que la aglomeración de actividades industriales y de los servicios concomitantes originaría, en esas ciudades, condiciones favorables de rentabilidad para las inversiones privadas que propiciarían, a su vez, una acumulación creciente de capital; este proceso descansaría en la transferencia de recursos obtenidos en virtud de exportaciones de tipo primario generadas en otras regiones de los países. Bajo tales condiciones las grandes ciudades actuarían como focos de atracción para la población de las localidades menores y de las áreas rurales, despojando a éstas, por vía de la migración, de sus recursos humanos jóvenes y mejor calificados. En esta perspectiva se sitúa el argumento según el cual la expansión metropolitana impondría escollos al futuro desarrollo de las demás regiones. Paralelamente, sin embargo, se denuncia que aquellas ciudades presentarían estructuras ecológicas, económicas, sociales y políticas incapaces para absorber adecuadamente su creciente población.

Otro elemento que se emplea para calificar como "inapropiada" a la distribución territorial de la población, concierne a la dispersión espacial de los habitantes de las áreas rurales. Se argumenta que esa dispersión originaría un incremento de la incidencia de la fracción del espacio, dificultando la comunicación y organización de la población. Apparently la inexistencia de algunos umbrales mínimos de aglomeración daría lugar a una serie de situaciones carenciales en materia de dotación de servicios, comercialización y elaboración de productos. Estas condiciones ocasionarían presiones expulsivas de población e incentivarían la emigración, por cuanto la población estaría desprovista de la posibilidad de satisfacer necesidades esenciales de educación, salud y esparcimiento, a la vez que experimentaría restricciones derivadas de una falta de dinamismo en la creación de puestos de trabajo.

Teniendo como base la identificación de estas dos modalidades extremas de la distribución espacial de la población -concentración metropolitana y dispersión rural-, muchos diagnósticos critican tanto la falta de una red jerárquica de centros poblados con funciones diferenciadas, como la agudización de las desigualdades regionales. A juzgar por las observaciones contenidas en los planes

de desarrollo de los países latinoamericanos, estas apreciaciones configuran elementos centrales para la definición de estrategias espaciales. De esta forma, algunos gobiernos propician medidas para estimular el desarrollo regional, sea en áreas específicas o en la totalidad del territorio; otros, postulan planes nacionales de urbanización o de asentamientos humanos, teniendo como meta el establecimiento de límites a la concentración metropolitana. Un tercer grupo de gobiernos está considerando la adopción de medidas que influyan directamente sobre la distribución espacial de la población.

2. Necesidad de Investigación en el Campo de la Redistribución Espacial de la Población. La experiencia acumulada en materia de estrategias espaciales es todavía muy poca en América Latina como para evaluar sus efectos demográficos, económicos y sociales. Sin embargo, esta limitación no debiera constituir un escollo para el análisis de políticas orientadas a alterar los patrones de distribución espacial de la población. Este tipo de estudio ha de situarse dentro del contexto del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, considerando los alcances y limitaciones de la planificación como práctica social y técnica.

Un requisito para emprender acciones en este campo consiste en el conocimiento de las tendencias, determinaciones y efectos de la distribución espacial de la población. Esto es esencial para la elaboración de diagnósticos que permitan establecer qué elementos de esa distribución debieran ser motivo de modificación. Consecuentemente, la validez de los diagnósticos guarda estrecha relación con el grado de cabalidad que tenga ese conocimiento; los vacíos y carencias que este presente podrían, sin duda, ocasionar percepciones erróneas que, en definitiva, afectarían a todo el proceso de planificación.

Como pre-condición para definir objetivos de redistribución de población cabe señalar la interpretación de propuestas alternativas a la luz de las condicionantes impuestas por el modelo de desarrollo predominante en América Latina. Las diversas corrientes teóricas existentes constituyen opciones abiertas a la planificación; sin embargo, es necesario identificar los supuestos en que se apoyan y advertir su viabilidad frente a la experiencia histórica de los países de la región. Esta tarea involucra la determinación de criterios de evaluación que abarcan dimensiones políticas, económicas y sociales.

Directamente relacionada con la orientación de la planificación se encuentra la tarea de seleccionar procedimientos operativos

coherentes con los objetivos propuestos y cuya factibilidad ha de ser considerada dentro de las condiciones impuestas por las tendencias observadas. No obstante que cada país presenta una situación particular, es altamente conveniente reflexionar acerca de la experiencia adquirida en otros contextos nacionales. Los obstáculos encontrados en la implementación de medidas específicas, el surgimiento de efectos inesperados o no deseables, los éxitos alcanzados, constituyen referencias básicas para ensayar determinados procedimientos.

No puede estar ajena a esta enumeración de requisitos para propiciar acciones redistributivas de población, la necesidad de contar con instrumentos analíticos que permitan una efectiva incorporación de las variables demográficas en la planificación. La confección de este instrumental deberá vincularse estrechamente con demandas concretas de recolección y procesamiento de información básica, además de suministrar medios para efectuar evaluaciones y de contribuir a la elaboración de pronósticos.

Varios de los tópicos señalados han sido objeto de estudio en diversas reuniones técnicas de planificación efectuadas en América Latina. Sin embargo, la explícita consideración de las variables demográficas ha estado ausente de muchos de estos debates. Sólo muy recientemente los gobiernos de la región han señalado su preocupación por involucrar de manera más directa a aquellas variables en los planes de desarrollo. Un importante hito en este sentido fue marcado por el Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación, efectuado en 1971 bajo el patrocinio del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y de otros organismos internacionales. No obstante que en ese evento se advirtió la existencia de un interés común de planificadores y demógrafos en lo que atañe a la incorporación de variables demográficas en la planificación, los avances logrados se muestran todavía insuficientes.

En rigor, además de registrarse una falta de tradición en los países latinoamericanos en cuanto al diseño, implementación y evaluación de programas de redistribución espacial de la población, parece existir una escasez de recursos humanos calificados para abordar estas tareas. También se aprecia una marcada carencia en lo que se refiere a estudios sobre las relaciones entre población y desarrollo que sean directamente relevantes para la planificación regional y urbana. Bajo estas condiciones se hace evidente que en los países de América Latina se ha creado una importante demanda potencial de asistencia técnica en este vasto campo.

3. *El Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población: Propósitos y Contenidos.* Atendiendo a las consideraciones precedentes, el CELADE como parte de su programa de actividades en población y desarrollo, organizó un Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población que tuvo lugar en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, Santiago), durante la semana comprendida entre el 14 y el 18 de agosto de 1978. El propósito del Seminario consistió en debatir aspectos teóricos y conceptuales de la redistribución espacial de la población para orientar labores futuras en cuanto a generación de conocimientos, capacitación de recursos humanos y asesoría técnica a los gobiernos de la región.

Especialistas de más alto nivel que cultivan diversas disciplinas vinculadas al estudio de la población y de la planificación del desarrollo fueron invitados a aportar un valioso concurso al Seminario. Junto a ellos, un grupo de funcionarios del CELADE, de la CEPAL y del ILPES intercambiaron conocimientos y experiencias acerca de las tendencias de la distribución espacial de la población y de la planificación en América Latina. Concurrieron también al Seminario profesionales que desempeñan sus labores en organismos gubernamentales de planificación de algunos de los países de la región que durante largo tiempo han ensayado programas de redistribución de población.

Los contenidos fundamentales del Seminario se resumen en tres grandes áreas. En primer término, el análisis del conocimiento adquirido en cuanto a los factores determinantes y a las consecuencias de la distribución espacial de la población latinoamericana. Como segundo tema se debatieron algunas propuestas teóricas alternativas fuera del proceso de desarrollo, como contexto para la planificación y la redistribución de la población en el espacio. Por último, se discutieron posibilidades concretas de incorporación de las variables demográficas en la planificación, enfatizándose los requerimientos de información y análisis. Estos tres conjuntos de tópicos constituyen referentes básicos para las labores futuras del CELADE dentro del campo.

Además del análisis de las áreas temáticas mencionadas, el Seminario consideró algunas experiencias en planificación regional y urbana y en redistribución espacial de la población. Un documento elaborado por el ILPES sobre la evolución de la planificación regional del desarrollo en América Latina sirvió de base para discutir tanto los principales problemas que confrontan las estrategias destinadas a reestructurar los espacios geo-económicos, como la condición exógena que se ha asignado a las variables demográficas dentro de los planes. Teniendo en cuenta

estas observaciones críticas y las tesis alternativas de desarrollo debatidas en la segunda parte del Seminario, se analizaron detalladamente los esfuerzos realizados en cinco países latinoamericanos. Se efectuó, además, una reseña del estado actual de los esquemas de redistribución espacial de población en las distintas naciones de América Latina, elaborándose una tipología de situaciones. El debate permitió señalar algunas de las principales dificultades para la implementación de medidas redistributivas de población; entre estos obstáculos cabe mencionar: diagnósticos insatisfactorios o incompletos, imprecisión en la selección de instrumentos que tiendan a modificar ciertas tendencias, carencia de recursos humanos calificados, escasa operatividad de los planes nacionales de desarrollo.

Con el objeto de relacionar las experiencias latinoamericanas en redistribución espacial de población con programas aplicados en otras áreas en desarrollo, se presentaron al Seminario documentos relativos a ejemplos africanos y asiáticos. Se sostuvo que en el caso de algunos países del Africa las políticas referidas a migración y desarrollo regional obedecen a requerimientos de la expansión del capitalismo periférico, más que a la satisfacción de objetivos sociales. En el caso de los países del Asia se destacan medidas utilizadas para disminuir el crecimiento metropolitano a través de mecanismos destinados a reorientar flujos migratorios, retener población en lugares expulsivos, reubicar migrantes en áreas fronterizas y promover la expansión de ciudades de tamaño intermedio. A lo largo del debate se destacó que algunas de las experiencias reseñadas pueden ser de gran utilidad como referencia para América Latina, por lo cual se recomendó efectuar un análisis evaluativo de aquéllas.

Fueron preparados especialmente para el Seminario veinticinco documentos y, en la totalidad de los casos, sus autores actuaron como relatores. Aparte de presentar verbalmente sus respectivas ponencias, responder a observaciones y consultas relacionadas con las mismas y estimular, con frecuencia, el debate de los diferentes puntos del temario, sugirieron algunas pautas para el desarrollo de actividades futuras en el campo de la redistribución espacial de la población. El considerable interés de las materias tratadas ha conducido al CELADE a publicar los documentos presentados, así como versiones sintéticas de las discusiones sostenidas. Como primer paso, este volumen recoge las contribuciones efectuadas en torno a las tres áreas temáticas abordadas por el Seminario. Los aportes efectuados en materia de experiencias nacionales en planificación y redistribución espacial de la población serán motivo de una publicación posterior.

La estructura de este volumen coincide aproximadamente con el ordenamiento del temario que sirviera de orientación al Seminario. De esta forma se presentan, en primer término, los documentos relativos a una evaluación del conocimiento acerca de los factores determinantes y de las consecuencias de la distribución espacial de la población en América Latina. Una segunda parte se concentra en las relaciones entre planificación, estrategias urbano-regionales y redistribución espacial de la población, destacándose algunas tesis alternativas acerca del proceso de desarrollo. Finalmente se presentan los trabajos destinados al análisis de la incorporación de las variables demográficas en el proceso de planificación. Cada una de estas tres secciones va precedida de un documento-base que tiene el propósito de establecer las pautas para la discusión de las áreas temáticas. Al final de cada sección se incluye una versión resumida de los debates. Este capítulo introductorio, por último, contiene el texto de la exposición que el Director del CELADE, señor Juan C. Elizaga, efectuara en la sesión inaugural del Seminario. Este documento constituye un marco de referencia general para los diversos tópicos sometidos a discusión.

4. *Las Tres Areas Temáticas del Debate.* A continuación se reseñan algunos de los puntos más destacados del debate.

a) *Factores determinantes y consecuencias de la distribución espacial de la población en América Latina.* La distribución espacial de la población tiene dos componentes demográficos: las diferencias que presenta el crecimiento natural entre áreas específicas de un territorio y los movimientos migratorios que se registran entre tales áreas. De la importancia relativa que muestre uno u otro componente dependerá el tipo de medida redistributiva más relevante para una situación particular. Consecuentemente, es necesario interpretar tanto el rol que juegan los distintos factores determinantes de cada uno de estos componentes, como los efectos que se derivan de su operación.

El énfasis del debate acerca de los factores determinantes se volcó hacia la componente migratoria, señalándose que si bien el conocimiento que se tiene de las condicionantes directas de la migración es aceptable, aún existen importantes lagunas en lo que concierne a las relaciones de esos determinantes con los estilos de desarrollo predominantes en los países latinoamericanos. Sería necesario propiciar investigaciones que tendiesen a llenar este vacío a fin de contribuir a una mejor comprensión del proceso y de proporcionar elementos que sean susceptibles de incorporarse a las estrategias y planes de desarrollo sectorial y regional. También

se destacó que las fuentes de información disponibles en América Latina aportan sólo parte de los antecedentes requeridos para entender cómo se combinan factores contextuales, culturales y psico-sociales en las decisiones de migrar. Esta carencia se hace especialmente notoria en el caso de algunos tipos particulares de migración interna.

El estudio de las tendencias que presenta la distribución espacial de la población latinoamericana conduce a advertir la importancia que reviste la comprensión de sus efectos económicos y socio-políticos. En este sentido se insistió en la necesidad de evaluar el conocimiento adquirido acerca de las consecuencias de los procesos de urbanización y de migración interna, observándose un cierto grado de ambivalencia en cuanto a las interpretaciones existentes. Se estimó conveniente revisar las proposiciones analíticas relativas a la caracterización de áreas críticas con que frecuentemente se hace referencia a manifestaciones particulares de esos procesos como, por ejemplo, la concentración metropolitana y el ritmo de la urbanización. Del mismo modo se destacó la difusión de algunas generalizaciones cuya validez no ha sido apropiadamente fundamentada, siendo imperioso detectar el rol que juegan ciertos factores de intermediación; en este sentido se criticó una habitual interpretación de la marginalidad y el radicalismo político como frutos directos de la concentración urbana y de la intensidad de la migración.

Durante el debate se reiteró la existencia de serios problemas metodológicos que se enfrentan cada vez que se intenta establecer relaciones entre desarrollo socio-económico y tendencias de la distribución espacial de la población. En realidad este tipo de estudio requiere de la consideración simultánea de diferentes planos de análisis, así como de la vinculación entre elementos macro-estructurales y determinantes y consecuencias específicas de la urbanización y la migración, distinguiendo los efectos diferenciados de aquellos sobre las distintas clases y estratos sociales. En la medida en que las dificultades que plantea esta perspectiva de investigación sean superadas podrá disponerse de diagnósticos de la distribución espacial de la población que sean más relevantes para la planificación y la formulación de políticas públicas.

Reconociendo la magnitud formidable de la tarea investigativa que cabe desarrollar en el futuro, los participantes del Seminario concordaron en la necesidad de fijar algunas prioridades. Un campo temático que fue definido como de la mayor importancia para guiar estudios futuros consiste en indagar acerca de la posibilidad efectiva de modificar los efectos de las estructuras

socio-económicas sobre las tendencias de la distribución espacial de la población mediante políticas públicas que, en plazos relativamente breves, conduzcan a alteraciones significativas. Esto implica analizar las restricciones impuestas por la estructura de dominación interna de cada país, las limitaciones que se derivan del condicionamiento externo, los conflictos de metas y objetivos en el seno del gobierno, la capacidad técnica y política de éste para implementar acciones.

b) *Planificación del desarrollo, estrategias urbano-regionales y redistribución espacial de la población.* La segunda parte del programa del Seminario se concentró en el debate de diferentes concepciones del proceso de desarrollo que se postulan como tesis alternativas para la planificación y la redistribución urbano regional. Durante la discusión se advirtió que algunas de esas tesis presentan entrelazamientos recíprocos y no son necesariamente contrapuestos entre sí, por lo cual resulta necesario explicitar los supuestos valóricos que les sirven de base, así como definir los problemas teóricos que confrontan y advertir su viabilidad frente a situaciones específicas.

Una de las proposiciones teóricas que mereció mayor debate consiste en aquella que, criticando los efectos socio-económicos y espaciales de la industrialización sustitutiva, propicia la reorientación de los recursos y políticas públicas en favor del desarrollo rural. Sin embargo, se señaló que la experiencia reciente de modernización rural en América Latina tiende a fortalecer la concentración espacial y a excluir fuerza de trabajo. En virtud de las tendencias exhibidas por el estilo de desarrollo dominante, la tesis del desarrollo rural como opción de cambio no parece viable para la región. Se insistió en que la gravitación adquirida por la concentración urbano-industrial y el carácter expulsivo de población que presenta la modernización agrícola no pueden ser alterados con simples cambios en las políticas de precios. En este contexto cabría indagar cuáles son las posibilidades efectivas de implementar medidas que tiendan a la retención de población en áreas rurales o al estímulo de núcleos urbanos pequeños o de tamaño intermedio.

Otra tesis sometida a discusión parte del supuesto que la concentración urbana, y especialmente metropolitana, debe ser considerada como un hecho irreversible que ha de tomarse como un dato en la planificación económica. Argumentando acerca de las ventajas sociales y económicas de la concentración, los propulsores de esta interpretación sostienen que los efectos no deseables que se le asocian (congestión, costos de transporte, especulación inmobiliaria) podrían superarse mediante un nuevo

diseño urbano, a cargo de corporaciones públicas, que implique un control social del suelo y el desarrollo de comunidades multi-funcionales y relativamente autónomas dentro de la gran ciudad. Durante el debate se estimó que esta proposición parece incurrir en una apreciación poco realista del rol que juegan los intereses dominantes y corre el riesgo de convertirse en una utopía. Reconociéndose que muchas evaluaciones de los costos y beneficios de las grandes ciudades resultan ser fragmentarias, se destacó que era esencial analizar la forma en que se distribuyen los costos sociales dentro de ellas, así como confrontar los beneficios efectivos que se derivarían, para la gran mayoría de la población, de inversiones espacialmente concentradas contra inversiones descentralizadas.

La discusión de las relaciones entre estilo de desarrollo, planificación y población originó un cuestionamiento de la calidad de problema que tendría la distribución espacial. Se sostuvo que para vastos sectores de la población la satisfacción de las necesidades básicas implica el aumento del número de puestos de trabajo, sin que sea relevante la localización de los mismos dentro de los espacios nacionales. En este sentido, el tema de la redistribución espacial de la población requeriría de una perspectiva histórica que reconozca la persistencia y especificidad de ciertas manifestaciones (urbanización, primacía de las metrópolis y diferencias regionales de ingreso) a través de los diferentes estilos de desarrollo que han predominado en América Latina. El análisis de esta materia permitiría arrojar luz sobre las perspectivas de acción destinadas a una reestructuración espacial. Tres proposiciones se destacaron en el debate: conseguir una distribución más homogénea de la población en función de la calidad y variedad de los recursos naturales; fortalecer las pirámides urbanas fomentando las ciudades de tamaño intermedio y, compatibilizar inversiones directamente productivas con inversiones sociales. La viabilidad de las medidas encaminadas a tales propósitos estará condicionada por múltiples factores de inercia y rigidez que dejan un reducido margen de intervención; en todo caso habría que reconocer la existencia de tipos de situaciones nacionales para las que se presentarían opciones específicas. Sobre esta materia se hizo referencia a modelos implementados en otros países y que involucran perspectivas diferentes de desarrollo.

Continuando el debate acerca del contexto global del proceso de desarrollo y de las opciones de cambio que surgen dentro de aquel marco, se efectuó una caracterización del capitalismo de postguerra como sistema global que ha generado articulaciones

macro-regionales, con fuerte centralización de las instancias de gestión, redefinición de las relaciones internacionales y reestructuración de las clases sociales. Dentro de este esquema el modelo de industrialización sustitutiva habría perdido vigencia histórica a través de la operación de los grandes consorcios transnacionales, los cuales habrían dado lugar al surgimiento de subsistemas "regionales" en que los países periféricos tendrían aun mayores restricciones como para emprender cambios significativos. Estas condiciones obligarían a reformular los modelos de planificación y los enfoques relativos a redistribución espacial de población, lo que supone modificaciones estructurales de tipo económico, social y político. No obstante lo anterior, se reconoció que el comportamiento de las empresas transnacionales no es absolutamente homogéneo en todos los países y que, por consiguiente, se requiere identificar situaciones particulares en las que existirían distintas posibilidades de acción.

Un aspecto clave del debate correspondió al análisis del rol del Estado frente a las disparidades regionales en América Latina. Primeramente se señaló que los modelos analíticos disponibles carecen de sensibilidad como para captar, con precisión, el alcance de esas desigualdades, lo cual impone una seria limitación a los diagnósticos globales. Sin embargo, se ha podido detectar que el número absoluto de habitantes en condiciones de pobreza ha tendido a aumentar y que muchas acciones del Estado han contribuido a acentuar las desigualdades regionales de ingreso. En rigor, el aparato técnico estatal de planificación ha propiciado medidas que no benefician directamente a la población residente en las regiones, sino que incentivan el desarrollo de ciertos proyectos de importancia nacional y que se localizan en esas regiones; es decir, los planes de tipo regional se someten al principio del crecimiento económico nacional sacrificándose los objetivos de equidad. Se estimó que la configuración de intereses de las estructuras de poder en que se apoya el Estado conducen a una omisión de aquellos objetivos dentro de los programas y políticas que efectivamente se ponen en marcha. Un problema fundamental, en este sentido, consiste en determinar si el sistema de mercado imperante en América Latina podrá ser reajustado como para reducir los beneficios al capital y fortalecer los programas de tipo social. Desde esta perspectiva el campo de la redistribución espacial de la población queda sujeto a consideraciones económicas y extra-económicas ligadas a la generación de empleos y al uso más intensivo de la fuerza de trabajo.

c) *La incorporación de las variables demográficas en la planificación.* Se destacó que, a pesar de existir consenso acerca de la

necesidad de explicitar las relaciones entre cambio demográfico y desarrollo económico, la complejidad de estos procesos y las diferencias de información dificultan la expresión cuantitativa de esas vinculaciones. Constituye ésta una vasta área de trabajo que deberá merecer una alta prioridad en el futuro inmediato.

Muchas de las dificultades que se plantean a la incorporación de las variables demográficas en la planificación se derivan del hecho que habitualmente los estudios demográficos se circunscriben al espacio geográfico formal sin haber destacado suficientemente lo que debiera constituir su unidad de análisis fundamental: la familia. Esto implica que la perspectiva demográfica de la realidad no sea plenamente coherente con aquella que corresponde a la planificación. Una segunda fuente de dificultades se vincula con la incompatibilidad en el uso del tiempo de referencia. En el caso de los procesos demográficos se registra una cierta inercia de comportamiento que obliga a recurrir a un plazo relativamente largo para advertir cambios importantes; en planificación, por otra parte, las estrategias suelen circunscribirse a períodos relativamente breves. Un tercer tipo de problema concierne a la naturaleza del universo que se utiliza habitualmente en demografía, el cual corresponde a un agregado bastante abstracto de individuos: la población; la planificación, por el contrario, debería identificar conjuntos específicos que forman parte de ese universo.

Desde el punto de vista de la planificación también se advierten obstáculos como para poder efectuar una incorporación de las variables demográficas. Uno de los puntos críticos corresponde a la habitual consideración del ser humano como objeto de planificación y no como sujeto participante de un proceso de cambio. Es por esta razón que las variables demográficas configuran una serie de datos exógenos que sirven de mera referencia para los planes. Otro aspecto relevante del tema consiste en el hecho que los principios de acción política y los objetivos de los planes suelen quedarse en el plano de las expectativas y alejados de la eventual implementación. Dada esta circunstancia, la inclusión de una determinada variable parecería carecer de sentido pues ello sólo cobraría validez en la medida que desde ese plano de proposiciones se avanzara al de la decisión política efectiva. Un tercer elemento que se mencionó alude a las deficiencias que presenta la información demográfica; sin desconocerse que éste es un hecho real, se señaló que muchas de las limitaciones obedecen a la falta de precisión en cuanto al tipo de datos que se solicita recolectar y procesar.

Un requisito esencial para poder superar las dificultades mencionadas es la adopción de una perspectiva común que

integre los marcos conceptuales de la demografía y la planificación. Este tipo de convergencia debería ser mucho más amplio, en un sentido metodológico, que la mera construcción de instrumentos analíticos, como los modelos económico-demográficos, los cuales siendo valiosos como mecanismos heurísticos no son lo suficientemente vastos como para lograr la efectiva incorporación de las variables demográficas a la planificación y a la definición de estrategias de desarrollo. Se necesitaría, en consecuencia, de una tarea de esfuerzo colectivo e interdisciplinario.

Con relación a las medidas orientadas a la redistribución espacial de la población se insistió en que la planificación regional a escala nacional represente el marco más apropiado para su diseño; esto implica estudiar las formas de localización de población que se adecúen con mayor propiedad al desarrollo potencial de las diferentes regiones y del país como un todo. Se requiere considerar a las poblaciones regionales como subconjuntos abiertos (y relacionados entre sí) de la población nacional, distinguiendo variaciones cuantitativas y cualitativas que afectan la composición y tendencias de cada subconjunto. También será preciso identificar los elementos que operan como instancias de relación entre el subsistema demográfico con los otros subsistemas considerados en el análisis y la planificación del desarrollo regional. Estos análisis deben formar la base para determinar la magnitud, el sentido y la viabilidad de los cambios que deberían operarse en las actuales tendencias para lograr que se alcancen los objetivos propuestos. Con estos antecedentes será posible evaluar la factibilidad que presenta una determinada imagen-objetivo.

Un elemento fundamental para la prognosis consiste en la combinación de modelos de proyección para el desarrollo económico y social con modelos demográficos que estimen la trayectoria futura de la población en función de las relaciones entre variables económicas, sociales y demográficas. En este sentido cobra vigencia la evaluación de los modelos demoeconómicos que se han venido desarrollando recientemente. Se consideró que una tarea de gran importancia consistía en la extensión y refinamiento de modelos proyectivos simples susceptibles de aplicarse en organismos de planificación sin requerir de entrenamientos muy prolongados ni de costos elevados. Al respecto se presentó un documento elaborado en el CELADE que permite compatibilizar proyecciones demográficas con estrategias regionales. En este ámbito adquiere particular significación el rol de la migración interna, lo cual plantea demandas bastante complejas de información.

Se estimó como altamente relevante el desarrollo de investigaciones para la definición de políticas referidas a migraciones internas. Al respecto se describieron los aportes de una experiencia realizada en el Brasil, donde el fenómeno migratorio fue analizado en el contexto del funcionamiento económico y de la organización social de las áreas de atracción y de rechazo, advirtiéndose que una perspectiva que surge como promisorio consiste en interrelaciones, migración, empleo e ingreso. Tal perspectiva, se sugirió, no sólo es de utilidad para el estudio, sino para la formulación de acciones públicas destinadas a reducir los efectos negativos de la migración sobre los individuos, proporcionar información sobre oportunidades de empleo en diferentes áreas y desarrollar políticas sociales y de uso del espacio. En el debate se hizo hincapié en la necesidad de estudiar los mecanismos por los cuales las tendencias del desarrollo afectan a los mercados regionales de trabajo, tratando de determinar las políticas subyacentes a esos procesos.

A través de las diversas intervenciones se destacó que los esfuerzos de incorporación de las variables socio-demográficas en los planes de desarrollo no pueden reducirse a una labor esporádica, sino que han de entenderse como tareas permanentes del proceso de planificación. Además, esas actividades no deben circunscribirse a la simple sistematización de insumos de información, sino que han de involucrar una participación directa en la definición de objetivos, el establecimiento de metas, la especificación de estrategias y políticas, la selección de medidas e instrumentos, el seguimiento de los planes y la evaluación de sus resultados. Esto supone la búsqueda de un procedimiento institucional que permita organizar unidades técnicas de población en los organismos de planificación de los países.

II. *Redistribución Espacial de Población y Planificación del Desarrollo en América Latina: Comentarios Generales**

1. En todos los tiempos, pensadores y gobernantes se han preocupado del número y la distribución geográfica de la población como asuntos de interés para la prosperidad material y para el poderío político de las naciones. El tamaño de los contingentes militares, el poblamiento de territorios vacíos, el vigor y destreza de los habitantes, el fortalecimiento de la institución de la familia, y el envejecimiento relativo de la población fueron, probablemente, los temas sobre los que recayeron con frecuencia los ensayos doctrinarios, los primeros estudios científicos y, por cierto, determinadas medidas de gobierno. Aunque hoy día pueda sorprendernos, el problema del crecimiento excesivo de la población contenido en la tesis malthusiana, enunciada hace más de un siglo y medio, ampliamente superada por los hechos del progreso económico moderno hasta los años 30, aparentemente no tuvo mayor relevancia sobre los problemas prácticos que afrontaron los países industrializados y los del Nuevo Mundo.

En la postguerra se produjo una radical renovación de las ideas prevalecientes hasta entonces. Las nuevas corrientes de pensamiento surgieron estrechamente ligadas a dos importantes acontecimientos históricos. Primero, los problemas mundiales y nacionales del subdesarrollo pasaron a ocupar un plano privilegiado entre las preocupaciones de los países y de la comunidad internacional. Segundo, el curso que tomaban las tendencias demográficas predominantes en los países en vías de industrialización —más de los dos tercios de la población mundial—; acusando un crecimiento sin precedentes en la historia de la humanidad, como consecuencia de la caída generalizada de la mortalidad.

La naturaleza interrelacionada de la población y el desarrollo económico-social se planteó en la teoría y la práctica de la

* Exposición del Sr. Juan Carlos Elizaga, Director del CELADE en la sesión inaugural del Seminario.

planificación, precisamente en el momento en que los países en desarrollo comenzaron a utilizar este instrumento de gobierno para alcanzar ciertos objetivos económicos y socio-políticos.

De una concepción simple, según la cual la tasa de crecimiento demográfico opera como factor limitante del desarrollo, se ha evolucionado hacia el enfoque más realista de interdependencia, dentro del cual la dinámica de la población es, a la vez que determinante, consecuencia del desarrollo. Esta última interpretación se aplica tanto a la tasa de crecimiento como a la distribución espacial de la población; pero mientras que la primera adquiere gran significación en los países en desarrollo, por encontrarse en algunas de las etapas intermedias de la transición demográfica, el carácter universal y permanente de la movilidad espacial de la población la hace relevante en todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo, porque seguirá teniendo un papel importantísimo en el largo y muy largo plazos.

Por otra parte, mientras que hoy día ya pueden visualizarse las políticas, los instrumentos y los medios necesarios para influir sobre el crecimiento demográfico, en uno y otro sentido, no podría afirmarse lo mismo respecto de la distribución espacial de la población, al menos en el largo plazo. Sin olvidar que los nacimientos y muertes ocurren dentro de un contexto social particular, en última instancia se trata de fenómenos biológicos, cuya frecuencia admite un rango de variación natural relativamente estrecho, que son controlables dentro de límites aun mucho más cercanos si se cumplen ciertas condiciones económicas, sociales y culturales que están al alcance del hombre, como lo enseña la experiencia en muchas sociedades contemporáneas.

En cambio, la distribución espacial de la población es un fenómeno macro-social; depende fundamentalmente de la organización productiva, social y política de cada país. No podría ignorarse el impacto que ha tenido sobre aquella distribución la tremenda evolución tecnológica ocurrida en los cien, cincuenta y aun veinte últimos años; ni olvidar que ha sido acompañada por profundas transformaciones en los estilos y calidad de la vida; y, como consecuencia de ello, la sociedad contemporánea ha asistido al nacimiento de nuevas formas de organización del espacio económico y social que, como expresión más conspicua ha generado un fenómeno virtualmente desconocido a comienzos del siglo: la metropolización.

2. La población está sometida permanentemente a un proceso dinámico de redistribución espacial. En todo caso este proceso lleva una gran inercia, debido, en parte, al efecto que ejerce la

distribución en un momento dado, en cuanto encierra elementos estructurales que tienden a perpetuarse y reforzarse. Para romper este circuito auto-alimentador sería necesario que aparecieran fuerzas nuevas, de poder suficiente como para modificar la dirección de los flujos predominantes, sean ellos fuerzas espontáneas del sistema económico o fuerzas externas al mismo, como es la acción del Estado.

Esta última alternativa plantea uno de los grandes desafíos que afrontan los países, poniendo en manos de los que ejercen el poder político y de los técnicos de la planificación una delicada responsabilidad.

Permítaseme extenderme un poco más acerca de la naturaleza del proceso que nos ocupa, dando a conocer algunos aspectos de su problemática.

Se ha señalado frecuentemente que los patrones de distribución de la población siguen muy de cerca -aunque no siempre completamente- la distribución espacial de los recursos productivos hondamente influida por las características del modelo histórico de desarrollo. Las decisiones acerca de la ubicación de esos recursos se ajustarían a las ventajas derivadas de la aglomeración preexistente de actividades, población, infraestructura física y de servicios básicos, mano de obra diversificada y calificada, mercado consumidor y, en general, economías externas, en determinados centros urbanos y regiones. También existe bastante consenso en que las fuerzas del mercado tienden a un patrón de distribución concentrada de recursos y población. La migración, el comercio interregional y los movimientos de capital son los procesos a través de los cuales se verifica el proceso ascendente de las regiones ricas y el descendente de las regiones pobres, aumentando la brecha entre ambas. Esta tendencia concentradora de actividades y de población, de afluencia y pobreza en términos regionales, necesariamente conduce a un desarrollo regional desequilibrado.

Desarrollo regional desequilibrado significa, en primer lugar, un marcado diferencial en la estructura y dinámica productiva y, paralelamente a ello, pronunciadas diferencias en niveles de ingresos, en dotación de servicios sociales (educación, salud, etc.) y en pautas culturales que asociadas con lo anterior determinan comportamientos demográficos de mortalidad, nupcialidad, fecundidad y migración también diferenciados. Más aún, este desarrollo desequilibrado ha conducido a patrones de distribución espacial (metropolización, población rural dispersa) que, en sus manifestaciones excesivas -en relación con el desarrollo general de los países-, crea nuevos y mayores problemas, en particular de tipo

social y ambiental, a la vez que tiende a reforzar las causas que generan el desarrollo regional desequilibrado.

Las nuevas modalidades de organización productiva en la agricultura han conducido a modificaciones profundas en las relaciones de trabajo, haciendo surgir un proletariado rural en empresas agrícolas comerciales, generalizando el pago en dinero en las áreas de predominio latifundista e imponiendo estrechos límites a la capacidad de absorción de fuerza de trabajo. En efecto, las características que ha ido tomando el desarrollo agrícola en la región han sido poco favorables a la creación del empleo adicional requerido por el crecimiento demográfico, impidiendo mejorar significativamente las condiciones de vida de la población campesina y con ello han influido de manera significativa en la mantención de altas tasas de crecimiento demográfico y en la emigración masiva desde el campo a la ciudad.

La concentración de recursos productivos en las grandes metrópolis de América Latina, si bien ha estado acompañada por una elevación del nivel de vida de una fracción mayor de la población del país, así como por ciertos progresos en la estratificación ocupacional de la fuerza de trabajo en aquellos centros, está lejos de resolver el problema del empleo urbano, como se desprendería de un somero examen de la composición de la fuerza de trabajo según sectores de actividad y categorías ocupacionales.

3. El concepto del desarrollo ha evolucionado en los últimos diez años. Desde una perspectiva inicial dominante en que desarrollo era casi equivalente a crecimiento económico, las definiciones recientes se han ampliado considerablemente con la inclusión de cambios estructurales de la economía y las instituciones. Consecuentemente, la planificación del desarrollo incorpora de una manera explícita y confiere prioridades a los objetivos sociales, tales como son, principalmente, el empleo, la distribución del ingreso y los servicios públicos de educación, salud, seguridad social, etc. Al mismo tiempo ha cambiado la ponderación de la importancia asignada a los recursos disponibles para la ejecución de los planes, en el sentido de que se concede un papel más importante que en el pasado a la formación y utilización de los recursos humanos.

Durante la década de los años 60 se hizo patente que las políticas y planes de los países en desarrollo no resolvían sus problemas de empleo. Es probable que dichos problemas se agravaran o se hicieran más visibles, a consecuencia del ritmo de

crecimiento de la población y de la migración interna que caracterizó ese período, como también porque se acentuaron con la industrialización, tanto las diferencias de ingresos entre grupos y regiones como los patrones de consumo de los grupos situados en los tramos altos de su distribución. El fracaso de las políticas y planes gubernamentales en este terreno ya en ese entonces se atribuyó, por una parte, a la capacidad limitada de absorción de mano de obra de los sectores dinámicos de la economía (industria manufacturera, transportes, etc.) en razón de que emplean tecnología ahorradora de trabajo y, por otra parte, a la tasa de crecimiento y las tendencias de los patrones de distribución espacial de la población.

Estas preocupaciones se reflejan en la mayor consideración que conceden los planes a la oferta de fuerza de trabajo, en relación con su dinámica y factores determinantes. Comienza a reconocerse la vinculación, en una perspectiva de largo plazo, entre la dinámica demográfica y la planificación del empleo.

En la presente década se produce una revisión fundamental de las políticas de desarrollo. El pleno empleo emerge como un objetivo básico y como el camino adecuado para elevar el nivel del ingreso y cambiar su distribución a favor de los grupos menos favorecidos. La implementación de una política de pleno empleo puede conducir a una orientación estratégica de profunda significación, cual es utilizar el excedente de mano de obra como factor de aceleración del desarrollo socio-económico.

Varios factores contribuyen a que la variable población adquiera ahora una posición privilegiada en la planificación, aparte de los objetivos sociales de los planes. Primero, y tal vez más importante, el reconocimiento de la necesidad de planificar el desarrollo en el largo plazo, esto es sobre un período de tiempo suficientemente extenso como para que los cambios socio-económicos puedan ejercer un impacto sobre la dinámica demográfica y, por consiguiente, puedan cambiar también la composición y distribución de la población y, en cierta medida, para que los cambios demográficos, lentos por la naturaleza de este proceso, puedan reflejarse en forma de beneficios económicos y sociales. En segundo lugar, porque las variables demográficas, además de ser fáciles de cuantificar y de encontrarse documentadas por una cantidad apreciable de información estadística básica, se prestan para ser introducidas en modelos cuantitativos con fines analíticos y de planificación.

La asignación de recursos entre actividades directamente productivas, que tienen un efecto a corto plazo sobre el volumen del producto, y actividades destinadas a la creación de infraestruc-

tura física y la prestación de servicios sociales es materia de juicio político y social. Sin embargo, el desarrollo social debe mantener una razonable relación con el crecimiento económico. Así, por ejemplo, el objetivo de mejorar la salud de la población mediante una dieta más rica y abundante, salvo casos excepcionales, no podría conseguirse sin una producción agrícola mayor y más diversificada.

La mayoría de los países en desarrollo han dedicado la mayor parte de las inversiones públicas a obras de infraestructura, como son el desarrollo de los transportes y comunicaciones y la generación de energía eléctrica. Algunos países han hecho también importantes inversiones públicas en la agricultura, especialmente mediante obras de irrigación. Aunque las inversiones en infraestructura básica son necesarias para el proceso productivo, su influencia sobre éste es indirecta y su contribución se extiende sobre períodos de tiempo relativamente largos. Por otra parte, su costo inicial suele ser elevado, imponiendo una pesada carga sobre las generaciones presentes. Estas características tienen especial importancia en relación con la demanda de inversiones de este tipo de poblaciones que crecen y que se urbanizan rápidamente, como está ocurriendo en los países en desarrollo.

Es bien conocido que la concentración de los recursos productivos en unos pocos centros de desarrollo de los países es el factor determinante del patrón de metropolización que ha emergido en las últimas dos décadas en América Latina con caracteres excepcionales. Sin embargo, no es menos cierto que la magnitud del fenómeno de la metropolización habría sido menor si la población hubiera crecido a una tasa más baja. El crecimiento de las metrópolis nacionales y de un buen número de centros industriales de tamaño intermedio que pueden encontrarse en muchos países a tasas superiores al 6 ó 7 por ciento anual, naturalmente plantea, a un nivel todavía más crítico, problemas relacionados con el empleo, la vivienda, la provisión de servicios sociales y, en general, con el deterioro del ambiente. Puede decirse que la capacidad de respuesta de la planificación urbana ha sido, sin lugar a dudas, sobrepasada por la intensidad de tales problemas. Así, la política urbana gubernamental, que se concentró principalmente en la esfera habitacional, fue incapaz de evitar una creciente heterogeneidad en las grandes ciudades. De un lado surgieron barrios modernos lejanos de los centros y, de otro, se mantuvieron y aumentaron los precarios asentamientos humanos periféricos creados espontáneamente y en forma inorgánica como resultado de la migración del campo y desde pequeños centros urbanos. Paralelamente se produjo la tuguriza-

ción en antiguas áreas residenciales centrales donde el hacinamiento, la falta de servicios higiénicos y el deterioro físico son las características más salientes. La expansión física exagerada de la ciudad trajo aparejadas costosas obras de infraestructura que, a la vez que insumen una parte considerable de los recursos públicos, significan, para la población que debe movilizarse a sus lugares de trabajo, la pérdida de muchas horas y de energía.

Resumiendo, podría decirse que los avances en el crecimiento económico, a veces notables en términos mundiales, logrados por la mayoría de los países de la región, han sido incapaces de resolver satisfactoriamente al menos dos aspectos del desarrollo social, a saber: la creación de empleo productivo y la provisión de servicios esenciales para importantes segmentos sociales y geográficos de población. No sería arriesgado señalar, entre las causales de este fracaso, la falta de una adecuada consideración en las políticas y planes de desarrollo de las variables espacio y población. En otras palabras, tanto la organización económico-social del espacio como su ocupación poblacional, estuvieron completamente ausentes de los planes, o bien, en el mejor de los casos, fueron abordadas en planes mono-espaciales de desarrollo de una región o de algunos centros urbanos, sin que mediase un intento explícito de armonizar y compatibilizar sus metas con las de la planificación global-sectorial a nivel nacional.

En las discusiones de este Seminario seguramente se expondrán ideas y se formularán argumentos de mayor riqueza y solidez que los de estas breves consideraciones, fundamentando la importancia y necesidad de las políticas y la planificación del desarrollo regional y urbano, como también sobre el carácter prioritario de esas tareas en la búsqueda de soluciones en el corto y mediano plazos a los problemas críticos a que se ha estado haciendo referencia.

En apoyo a la relevancia que adquieren las políticas y los planes de desarrollo regional y urbano, deseo hacer dos comentarios adicionales. El primero tiene que ver con los objetivos que inspiran el desarrollo regional: a) el objetivo social de una distribución más igualitaria del ingreso por habitante, así como de las oportunidades de empleo productivo, a fin de que los beneficios del crecimiento económico se extiendan gradualmente a toda la población, en vez de continuar siendo privilegio de aquellas regiones y ciudades más favorecidas por el funcionamiento del sistema económico-social; y, b) el objetivo económico de coadyuvar al crecimiento de la economía nacional, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales disponibles y la ampliación del mercado interno, lo que se vería posi-

bilitado por la integración nacional del territorio y la población.

El segundo comentario se refiere a las tendencias y dimensiones del proceso de redistribución espacial de recursos y población característicos de la mayoría de los países de la región. No obstante la evaluación de las ventajas y desventajas de la presente situación podrá variar según la concepción que se tenga del desarrollo y de los medios y estrategias para alcanzar sus objetivos generales, hasta las posiciones más optimistas en cuanto a la capacidad auto-reguladora de la economía miran con lógica preocupación las proyecciones para las próximas décadas si permanecen los patrones y tendencias que prevalecieron en los últimos 20 años.

En la teoría y la práctica de la planificación regional y urbana, la población ha sido necesariamente un dato esencial. Pero no podríamos decir que haya sido incorporada en los planes como factor estratégico del desarrollo, ni tampoco que éstos concluyan metas de redistribución de la población.

Varios factores están contribuyendo a cambiar este enfoque. La incorporación de los objetivos esenciales ha sido tal vez el primer paso positivo. Otro requisito que comienza a cristalizar es el reconocimiento del papel de la población como factor determinante y como consecuencia del desarrollo y, en el caso particular que nos interesa hoy, el reconocimiento de las interrelaciones causales de la distribución espacial de recursos y población, con el apoyo de una acumulación considerable de conocimientos científicos. En tercer y último término, no se podría omitir la importancia que juega la voluntad política de los gobiernos, expresada en reuniones regionales e internacionales en el sentido de considerar la necesidad de formular políticas y planes orientados a influir sobre las tendencias negativas de la redistribución espacial de la población.

Parte I

FACTORES DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION: ESTADO DEL CONOCIMIENTO Y PROBLEMAS DE INVESTIGACION

DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA
DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA
POBLACION EN AMERICA LATINA

Raúl Urzúa
CELADE

INTRODUCCION

Aunque los estudios sobre planificación regional en la América Latina se remontan a la década de los años 50, el interés sobre el tema ha adquirido en los últimos años un matiz diferente al aumentar la preocupación de los países por las características que ha ido asumiendo la distribución espacial de su población, así como por las consecuencias que de ellas se estarían derivando para el desarrollo nacional y el bienestar de sus habitantes.

Paralelamente, el concepto de políticas de población, por mucho tiempo restringido casi exclusivamente a los programas de planificación de la familia, pasa a ser redefinido de manera más amplia, incluyéndose dentro de ellas a cualquier medida destinada deliberadamente a influir sobre las variables demográficas, ya sea como un efecto principal o como uno lateral pero previsto.

Dada esa amplia definición del campo, es claro que las políticas destinadas a obtener una redistribución de la población en el territorio son políticas de población ya que ella, en definitiva, sólo puede lograrse mediante una movilización geográfica de la población o, en menor grado, incentivando crecimientos vegetativos claramente diferenciales por áreas geográficas.

La amplia definición de políticas de población actualmente aceptada en ambientes académicos y gubernamentales hace imprescindible integrarlas a las estrategias y a los programas de desarrollo de los países. Ello implica, por un lado, identificar los efectos que las tendencias actuales en la distribución de la población están teniendo sobre el desarrollo, así como los obstáculos que ellas presentan para la implementación de estrategias y políticas alternativas. Este análisis es necesario para precisar cuáles son los objetivos específicos que debiera proponerse una determinada política sobre distribución de la población. Por otro lado, es necesario desentrañar en qué medida las tendencias actuales del desarrollo socio-económico y políticas gubernamentales específicas están determinando las características que asume la distribución espacial de la población. En otras palabras, se requiere identificar los determinantes de las tendencias detectadas. La evaluación de las posibilidades reales de alterar esas tendencias y

la elección de las políticas supuestamente más eficaces para lograrlo se apoyan en el conocimiento de esos determinantes.

Más concretamente, plantear la redistribución espacial de la población como un objetivo de política supone tener, para cada caso en particular, antecedentes acerca de: las características y tendencias de la distribución espacial de la población; el papel que en esas tendencias juegan los distintos componentes demográficos de la distribución; los factores socio-económicos que están impulsando esas tendencias y la relación que ellos tienen con el estilo de desarrollo adoptado por el país y con políticas regionales y sectoriales específicas; las consecuencias económicas, sociales y políticas de las tendencias actuales y las probables de un cambio en esas tendencias.

La primera parte del Seminario tiene por objetivo describir y evaluar nuestro estado de conocimiento acerca de los determinantes y las consecuencias de las tendencias actuales de la distribución espacial de la población en la América Latina en general, incursionando sólo a título ilustrativo en casos concretos. El presente documento aborda de manera sumaria el problema, a fin de proporcionar una visión de conjunto sobre el estado actual de nuestro conocimiento de la materia y de servir como introducción a los trabajos sobre temas específicos que en ella se presentan. En aquellos casos en que premuras de tiempo hayan hecho imposible discutir un tema en un documento particular, éste será examinado de manera un poco más extensa en este trabajo.

I. LAS TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN LA AMERICA LATINA

Tomada en su conjunto, la América Latina experimenta en estos momentos la tasa de crecimiento natural más alta del mundo, alcanzando al 2,8 para el período 1970-1975, cifra levemente superior a la de África (2,7) y Asia del Sur (2,5), las otras regiones más próximas. Proyecciones del CELADE para los próximos 25 años hacen disminuir esa tasa a un 2,6 por ciento por año durante ese período, debido fundamentalmente a una baja muy marcada en la tasa total de fecundidad, la que esas proyecciones hacen caer desde su nivel actual de 5,3 a 3,97 en 1995-2000.

Esas altas tasas de crecimiento natural han conducido a un aumento importante de la densidad de población, medida por el número de habitantes por Km.², haciendo que del 7,7 en 1950 haya llegado al 13,5 en 1970, con un porcentaje medio anual de cambio de la densidad del 3,6 en el total del período.¹ Aunque la región dista mucho todavía de alcanzar las densidades propias de Europa o de Asia, las unidades administrativas con zonas llamadas vacías (por tener menos de 1 habitante por Km.²), han disminuido desde el 43,6 por ciento de la superficie total en 1950 al 19,5 por ciento en 1970, a consecuencia tanto de las altas tasas de crecimiento natural de la población como de la expansión de la frontera agrícola, con los consiguientes desplazamientos de población hacia ellas. Paralelamente, la proporción de la población que vive en unidades administrativas con densidades de 50 habitantes y más por Km.², ha aumentado en el mismo período desde el 20,6 por ciento al 41,2 por ciento, y la superficie en ellas desde el 1,4 por ciento al 5,3 por ciento del total.²

Los altos índices de crecimiento de la población latinoamericana y los aumentos en la densidad de la misma han ido acompañados de una redistribución masiva de la población y, especialmente, de una rápida urbanización y una alta concentración urbana. Así, si

¹ CELADE, "América Latina y el Caribe: Densidad de Población en los Países del Arca Alrededor de 1970", en *Boletín Demográfico*, Número Especial, N°1, Santiago de Chile, abril 1976.

² CELADE, *Ibidem*, cuadro 3.

con fines comparativos definimos como urbanos los lugares con 20 000 habitantes o más, la proporción de la población total residente en ellos aumenta aproximadamente de 26 por ciento en 1950 al 46 por ciento en 1970, absorbiendo el 65 por ciento del crecimiento de la población total de la región durante el mismo período.³

Las últimas proyecciones del CELADE⁴ acerca de la distribución relativa de la población urbana para el año 2000, utilizando las definiciones nacionales de la misma, señalan que la primera aumentará desde un poco más de 191 millones en 1975 a más de 453 millones el año 2000.

Más aún, en la totalidad de los países latinoamericanos, las ciudades de 100 000 habitantes o más están concentrando una creciente proporción de la población total y de la población urbana. La CEPAL ha calculado recientemente que en 1975, 14 países tenían más del 20 por ciento de su población residiendo en ellas, mientras que en 13 países más del 70 por ciento de la población urbana vivía en tales ciudades, y en 14 países más del 50 por ciento de la población urbana residía en la ciudad más populosa.⁵

Por otro lado, aunque la tasa anual promedio de crecimiento de la población rural era del 1,6 por ciento entre 1950-1975, muestra una clara tendencia a disminuir, y en algunos países incluso ha disminuido en términos absolutos (la Argentina, Chile, el Uruguay y Venezuela). Las proyecciones del CELADE indican que para el año 2000 la población de las áreas rurales habrá aumentado en sólo 19 millones respecto a la del año 1975, pasando de 122 millones a 141 millones.⁶

En contraste con la concentración urbana, la población rural latinoamericana parece caracterizarse por su alto grado de dispersión, aunque dificultades de medición hacen difícil determinar con exactitud su importancia cuantitativa. Si dispersión y baja densidad fueran sinónimos y si se adoptara el criterio de que se requiere densidades de alrededor de 25 habitantes por Km.² para el surgimiento de relaciones sociales y culturales más estrechas y de actividades económicas más diversificadas, el 34,5 por ciento de la población total de la región seguiría viviendo en 1970 en unidades administrativas de densidades inferiores a ese mínimo.⁷

³ Naciones Unidas, Economic and Social Council, ECLA, *Longterm Trends and Projections of Latin American Economic Development*, E/CEPAL/1027, 8 de marzo 1977. Para un análisis detallado del tema con las últimas cifras disponibles, véase el trabajo presentado por Fernando Gatica al Seminario.

⁴ CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XII, N°23.

⁵ Naciones Unidas, *Ibidem*.

⁶ CELADE, *Ibidem*.

⁷ CELADE, *Boletín Demográfico*, Número Especial, *op. cit.*, cuadro 3.

La identificación de la dispersión con la baja densidad no es absolutamente adecuada cuando esta última es medida por zonas o unidades administrativas. Ella lo sería sólo en los casos en que toda la población de la zona fuera rural; al contrario, mientras mayor es la población urbana en la zona, menos reflejan las densidades el grado de dispersión rural. Este inconveniente ha llevado a buscar otros criterios para medir la población dispersa, que toman en cuenta el número de localidades, el número de viviendas y de población en ellas, la distancia que las separa, etc. Desgraciadamente, pocos censos de la región proporcionan la información adecuada para análisis más precisos acerca del tema y no hay, hasta ahora, un estudio comprensivo que permita comparar diversos países, o diversos períodos dentro de un mismo país. Herrera⁸ se inclina por considerar que los habitantes de localidades de hasta 500 personas constituyen población dispersa. El cuadro 1 resume los resultados a que se llega aplicando este criterio a 6 países de la región.

Aunque sólo ilustrativas de cuál puede ser la situación en la región, las cifras del cuadro permiten tener una idea de la importan-

Cuadro 1

SEIS PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA: GRADO DE DISPERSION DE LA POBLACION, CENSOS 1950-1970

País	Año aproximado del censo	Población total	Total de localidades	En localidades de menos de 500 habitantes				
				Localidades		Población		Promedio de habitantes por localidad
				Número	Porcentaje del total	Número	Porcentaje del total	
Ecuador	1950	3 202 757	11 104	10 022	90,3	1 372 881	42,9	137,0
	1960	4 476 007	20 813	19 718	94,7	1 988 688	44,4	100,9
México	1950							
	1960	34 923 129	89 612	73 653	87,8	7 968 492	22,8	101,3
	1970	48 225 238	97 580	83 705	85,8	8 360 231	17,3	99,9
Panamá	1950	805 285	6 638	6 477	97,6	400 715	49,8	61,9
	1960	1 075 541	8 595	8 401	97,7	476 413	44,3	56,2
	1970	1 428 082	9 313	9 024	96,9	538 334	37,7	59,7
Perú	1960	9 906 746	78 274	75 858	96,9	4 247 950	42,9	56,0
Venezuela	1950	5 034 838	40 459	39 633	98,0	2 015 575	40,0	50,9
	1960	7 426 743	24 177	23 127	95,7	1 958 241	26,4	84,7
Chile	1960	7 374 712	38 429	37 523	97,6	2 049 124	27,8	54,6
	1970	8 883 818	37 478	36 614	97,7	1 974 932	22,2	53,9

Fuente: Herrera, L., *op. cit.*, cuadro 1, pág. 40.

⁸ Herrera, Ligia, *La Concentración Urbana y la Dispersión de la Población Rural en América Latina. Su incidencia en el Deterioro del Medio Humano*. CELADE, Serie A, N° 136, Santiago, Chile, 1976.

cia de esta forma de asentamiento de la población en ella. Alrededor del 90 por ciento o más del total de localidades tiene menos de quinientos habitantes, porcentaje que, además, no muestra una tendencia apreciable a disminuir.

Por consiguiente, parece legítimo sostener que los países de la América Latina encaran dos problemas de características diferentes, y ligazones no muy claramente establecidas, que deben enfrentar simultáneamente: el incremento de la concentración urbana y la permanencia de una gran dispersión rural. Sin embargo, sólo el primero de esos problemas será examinado postergando la discusión del segundo para otra ocasión.

II. MIGRACIONES INTERNAS Y DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

Las diferencias regionales o urbano-rurales en crecimiento natural y los movimientos migratorios entre ellas constituyen los componentes demográficos de la distribución espacial de la población. La importancia relativa de uno u otro de esos componentes ha sido materia de amplio debate entre los especialistas⁹ y es vuelta a tomar en el documento preparado por Gatica.¹⁰ La discusión del tema es particularmente relevante en esta ocasión, ya que las políticas que habría que aplicar para lograr una redistribución de la población van a ser muy distintas si resultara que el crecimiento natural es más importante que las migraciones, o viceversa. Mientras que en el primer caso se trataría de poner en práctica medidas destinadas a disminuir la fecundidad en algunas regiones (suponiendo que siendo la vida un valor en sí misma nadie estaría dispuesto a implementar políticas orientadas a aumentar la mortalidad), en el segundo caso se trataría de disminuir la emigración desde determinadas regiones o de reorientar los flujos migratorios.

El análisis hecho por Gatica comprueba que en algunos países el crecimiento urbano propiamente tal se debe en una proporción importante al crecimiento natural de la población; sin embargo, la acelerada transformación de la población latinoamericana de rural en urbana y las características que ha asumido el proceso de urbanización tienen a las migraciones y la reclasificación de núcleos como componentes principales.

Sin desconocer que un análisis de las tendencias en la distribución espacial de la población a largo plazo no podría ni ignorar las

⁹ Véase por ejemplo, Macisco Jr., J. J., Weller, R. y Martine, G., *Migraciones, Urbanización y Fecundidad en América Latina*, CELADE, Serie D, N° 73, marzo 1972; Peláez, C., *La Urbanización en América Latina: Aspectos Demográficos*, CELADE, Serie D, N° 65, 1971; Recchini de Lattes, Z., "El Proceso de Urbanización en la Argentina", en *Temas de Población de la Argentina. Aspectos Demográficos y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 12, N° 48, 1973; Unikel, L., "El Proceso de Urbanización en México", "Distribución y Crecimiento de la Población Urbana", en *Demografía y Economía*, México D.F., Vol. II, N° 2, 1968; Arriaga, E., "Components of City Growth in Selected Latin American Countries", en *Milbank Memorial Fund Quarterly*, Vol. XLVI, N° 2, abril 1968.

¹⁰ Véase Gatica, F., *Panorama de la Urbanización Latinoamericana, 1950-1970*.

grandes diferencias regionales en cuanto a la fecundidad y a la mortalidad que se encuentra en muchos países de la América Latina, ni los efectos probables de su reducción, nuestro análisis se referirá en esta ocasión sólo a las migraciones, dado que el tema de los factores determinantes de un crecimiento natural diferenciado por áreas y regiones podría de por sí dar para otro seminario independiente. Partiremos examinando los tipos de movimientos migratorios que es posible identificar en la región.

1. *Tipos de movimientos migratorios*

Arévalo ha hecho un estudio de la migración intercensal en seis países latinoamericanos entre unidades administrativas mayores.¹¹ Examinando esos datos en conjunto con informaciones más amplias sobre los países investigados, es fácil concluir que:

- a) Los movimientos migratorios ocurren desde las unidades administrativas menos desarrolladas a las más desarrolladas;
- b) las unidades administrativas que sirven de lugares de destino para la mayor proporción de migrantes son aquéllas en que se encuentran las metrópolis principales;
- c) la variabilidad en cuanto a las tasas de migración es mayor en aquellos países con más acentuadas diferencias socio-económicas entre las distintas unidades administrativas, y
- d) las unidades administrativas que han sido objeto de políticas de colonización pasan a convertirse en focos de atracción de migrantes.

Aunque el análisis de los movimientos de población entre unidades administrativas puede, desde ya, servir para examinar ciertas relaciones entre ellas y las características del desarrollo en los países de la región, una mayor comprensión del fenómeno con miras a ampliar los márgenes de intervención política sobre él, requiere distinguir los distintos tipos de migraciones que pueden componer esos movimientos.

Analíticamente es posible clasificar las migraciones tanto por la dirección de los flujos como por el carácter permanente o temporal que tienen los movimientos.

En relación con el primer criterio, generalmente se distingue entre migraciones rural-rural, rural-urbana, urbano-rural y urbana-urbana.

Siguiendo el segundo criterio se distingue entre migración per-

¹¹ Arévalo, J., *Migración Intercensal en Seis Países de América Latina*, Santiago de Chile, CELADE, Serie A, N° 127, 1974.

manente y estacional. La primera no presenta mayores dificultades ya que responde al concepto usual de migración. Por la segunda se entenderá aquí el abandono temporal del lugar de residencia habitual durante un cierto período del año, sin el ánimo o la intención de fijar residencia permanente en otro lugar.¹²

Combinando ambos criterios resultan seis tipos de migraciones distinguibles analíticamente, a saber: rural-rural estacional; rural-rural permanente; rural-urbano estacional; rural-urbano permanente; urbano-urbano temporal; urbano-rural permanente.

En la migración estacional el tipo que más preocupa en la América Latina y el Caribe es la rural-rural. Ella está compuesta principalmente por campesinos minifundistas o miembros de comunidades indígenas o de trabajadores sin empleo estable en actividades agrícolas, que abandonan temporalmente, ya sea solos o acompañados por algún familiar, su lugar de residencia habitual para participar en trabajos de temporada (cosechas, zafras, etc.) en regiones de agricultura comercial. Aunque ella ha estado presente en mayor o menor grado por mucho tiempo en la región, hay fuertes indicios de que estaría aumentando rápidamente a raíz de las transformaciones experimentadas por la agricultura en las últimas dos décadas.¹³ Aunque es difícil cuantificar su importancia, este tipo de migración parece tener amplia difusión en la América Central, el Caribe, Colombia, el Brasil, la región azucarera de la Argentina y la región oriental de Bolivia.

Sin embargo, y a pesar de su importancia, es poco lo que actualmente sabemos acerca de los procesos sociales y económicos que determinan este tipo de migración, de sus consecuencias para la población que en ella participa, así como para los lugares de origen y de destino de los migrantes, o del papel que ella juega en el proceso migratorio visto como un todo (¿favorecen o retardan la emigración rural permanente, por ejemplo?).

La escasez de información es aún mucho más aguda respecto al resto de las migraciones estacionales, de las cuales se ignora incluso si tienen alguna importancia cuantitativa.

¹² En sentido restringido la migración implica un cambio en la residencia habitual. Aquí se ha preferido extender el concepto a todos los cambios de residencia, a fin de adaptar la terminología a la práctica común de los estudios económicos y sociológicos sobre el tema.

¹³ CEPAL, Desarrollo y Población; CEPAL, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica*, Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, 1973; Centro de Estudios Sociales Centroamericanos, *op. cit.*; Lopes, J.R.B. *et al.*, *Desenvolvimento e Estrutura Agraria no Brasil*, Sao Paulo, CEBRAP, 1975; Reboratti, C.E., *Migración Estacional a la Zafra Azucarera en el Noreste Argentino y su Repercusión en la Estructura Agraria. El Caso Específico de Santa Victoria*.

El primer tipo de migración permanente es la rural-rural. Aunque nuestro conocimiento acerca de ella es, con algunas excepciones, más bien impresionista, podemos distinguir dos subtipos principales: las migraciones a las regiones agrícolas fronterizas y las migraciones desde plantaciones y hacienda a caseríos y aldeas.

Una parte importante de la migración rural total cae en el primer subtipo. Generalmente la componen campesinos independientes y sus familias a quienes la extrema subdivisión de la tierra o la concentración de ella en las grandes haciendas deja poco acceso a ella, obligándolos a trasladarse a zonas fronterizas, ya sea espontáneamente o como consecuencia de políticas gubernamentales. Aunque se encuentran migrantes de este tipo en muchos países de la América Latina, ellos tienen una especial significancia en México, la América Central, Bolivia y el Paraguay. En la América Central y el Paraguay esta migración es considerada más importante que la rural-urbana,¹⁴ mientras que en el Brasil ha jugado un rol importante en la región amazónica.¹⁵

El segundo subtipo de migración rural-rural es aquél que tiene lugar desde las plantaciones y haciendas a los caseríos y pequeñas aldeas, involucrando a trabajadores rurales desplazados como consecuencia del uso de técnicas intensivas en capital. Aunque los migrantes de esta clase son un componente importante de los grupos rurales marginales y están comenzando a llamar la atención de los gobiernos y de los científicos sociales, este subtipo de migración parece ser por el momento un problema inexplorado.

El tercer tipo es la migración rural-urbana. Nadie duda del carácter masivo que este tipo ha tenido y está teniendo en la América Latina, pero su magnitud exacta sólo puede ser estimada ya que los censos de población no procuran la información que permite determinarlo directamente. De acuerdo a algunos cálculos, las áreas rurales de la América Latina fueron capaces de retener el 63 por ciento del crecimiento natural de la población que ellos experimentaron en el período 1940-1950, mientras que en la década 1950-1960 ellos pudieron retener sólo el 51 por ciento del crecimiento de aquella población.¹⁶

Gatica usó el mismo método para examinar el problema para el

¹⁴ Centro de Estudios Sociales Centroamericanos, *op. cit.*

¹⁵ Para una descripción detallada y un análisis del rol de la migración rural-rural en esta región, véase CEBRAP, *Amazonia: Desenvolvimento Socio-Economico e Políticas de População, 1975*; para el mismo tipo de migración en el Estado de Sao Paulo, véase Lopes, J.R.B., *et al.*, *op. cit.*

¹⁶ Ducoff, Louis, *The Role of Migration in the Demographic Development of Latin America*, documento leído en la Conferencia realizada en ocasión del LX aniversario del Milbank Memorial Fund, Nueva York, 5-7 de abril, 1965.

período intercensal 1960-1970, encontrando que las áreas rurales en la América Latina han disminuido aún más (al 42,1 por ciento del crecimiento natural esperado) su capacidad para retener población.¹⁷

Aunque es altamente probable que la migración urbana-urbana sea un tipo cuantitativa y cualitativamente muy importante en este momento en la América Latina, es muy poco lo que sabemos directamente de ella. De hecho, la mayor parte de la información sobre el tema, en este momento, ha sido inferida de los estudios acerca de la migración entre unidades administrativas que sirven de asiento a ciudades, de las tendencias detectadas hacia la concentración urbana y la metropolización, o de encuestas a migrantes en las áreas metropolitanas. Algo ya se dijo anteriormente acerca de los dos primeros puntos. Con relación al tercero, los estudios al respecto señalan que la mayor parte de los migrantes que se encuentran en las áreas metropolitanas de la América Latina provienen de otros núcleos urbanos, siendo Lima una excepción (sólo el 43 por ciento de los migrantes en ella provienen de otros núcleos urbanos).¹⁸

La migración de retorno constituye el quinto tipo. Las dificultades en obtener información relevante con los datos censales ha hecho imposible hacer un cálculo acerca del número de migrantes que vuelve a sus comunidades de origen. Por otro lado, en los pocos estudios en que el tema ha sido abordado directamente, se ha encontrado que una proporción substancial de la población masculina adulta de núcleos urbanos y de comunidades rurales está constituida por migrantes de retorno.¹⁹

A los tipos anteriores habría que agregar las migraciones internacionales, también de carácter permanente o temporal que ocurren dentro de la región o entre ésta y otras regiones. Todo esto hace que el análisis del proceso migratorio en su conjunto y de las formas cómo los distintos tipos de movimientos se combinan en las historias migratorias individuales, haya sido abordado sólo en poquísimas ocasiones. En la mayoría de los casos los análisis y

¹⁷ Gatica, F., *op. cit.*

¹⁸ Alberts, J., *Migración en Áreas Metropolitanas de América Latina*, CELADE, Informe de Progreso de Investigaciones, noviembre, 1974.

¹⁹ Feindt, W. y Browning, H., "Return Migration: Its Significance in an Industrial Metropolis and in an Agricultural Town in Mexico", en *International Migration Review*, Vol. VI, pp. 158-165; Simmons, A. y Cardona, R., "La Selectividad de la Migración en una Perspectiva Histórica", en *Actas, Conferencia Regional Latinoamericana de Población*; Chi Peter S.K. y Bogan, M.W., "Estudio sobre Migrantes y Migrantes de Retorno en el Perú", en CELADE, *Notas de Población*, Año III, diciembre, 1975, págs. 95-116.

las interpretaciones del proceso se limitan a examinar las relaciones entre la migración rural-urbana y la urbana-urbana dentro del marco del modelo de la migración por etapas. Aun dentro de esta visión restringida del problema hay pocos estudios y las conclusiones de los mismos no son tan claras como para zanjar definitivamente la cuestión de si son los migrantes quienes hacen más de un escalón en el proceso o si, por el contrario, se trata de un proceso encadenado de movimientos, en el cual la inmigración a una localidad produce paralelamente la emigración de parte de su población hacia otra localidad.

La poca claridad respecto al conjunto del proceso demográfico, aun en su versión más simplificada, hace difícil aprehender en su totalidad todas las consecuencias (tanto positivas como negativas) de la migración interna, así como establecer las relaciones que existen entre este proceso y la estructura y los procesos socio-económicos nacionales o regionales. Por eso, un intento por integrar más estrechamente las políticas de redistribución de población a los planes de desarrollo va a requerir que se hagan esfuerzos por llenar los vacíos de conocimiento existentes sobre este punto.

2. Los determinantes de la migración interna

Un análisis relevante para políticas de los factores que afectan la migración interna requiere tomar en cuenta no sólo los distintos tipos de movimientos incluidos en el proceso migratorio, a los cuales se acaba de hacer referencia, sino también los niveles diferentes en que operan los factores identificados en la literatura. Desgraciadamente, la falta de información no hace posible determinar qué factores operan con respecto a qué tipos, si es que la importancia de ellos cambiara de un tipo a otro. El grueso de la literatura se refiere a la migración rural-urbana permanente y es a ella a la que se hará referencia en forma especial en esta sección.

En lo que se refiere a los distintos niveles en que operan los determinantes, la literatura sobre el tema generalmente se refiere a los motivos para migrar y a algunos factores económicos objetivos, tales como diferencias en ingresos, en oportunidades de empleo y en educación entre los lugares de origen y de destino.

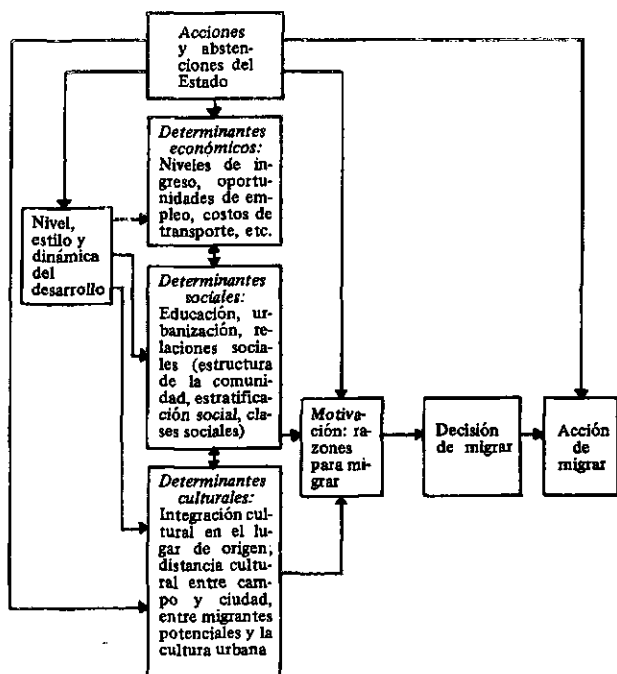
Una forma más completa de abordar el problema de los determinantes de la migración debiera incluir los siguientes niveles, partiendo desde el más cercano a la acción de migrar en sí misma: el proceso de toma de decisiones ya sea individual o familiar que conduce a esa acción; las motivaciones de los diferentes actores que toman parte en la decisión; los factores económicos, sociales, culturales tanto en los lugares de origen como de destino que

están condicionando esas motivaciones y decisiones; los factores macroestructurales ligados a los niveles, estilos y dinámica del desarrollo tanto nacional como regional o sectorial que explican esos determinantes económicos, sociales y culturales; las acciones del Estado que sostienen el estilo dominante del desarrollo o intentan modificar ya sea los determinantes objetivos directos o la decisión de migrar. Los distintos niveles de análisis y sus vínculos más importantes aparecen resumidos en el diagrama 1.

Aunque el diagrama no pretende incluir todos los factores relevantes, es necesario explicar por qué no se mencionan explícitamente la distancia y el crecimiento de la población. El factor distancia es, en realidad, divisible en dos componentes: determinantes económicos, en la medida en que se relacionan con el costo del traslado, y determinantes culturales, relacionados con la distancia cultural y psicosocial entre los lugares de origen y de destino. Se excluye el crecimiento de la población porque es

Diagrama 1

DETERMINANTES DE LA MIGRACION Y SUS NIVELES



difícil imaginar que tenga un impacto sobre la migración que no pase por los determinantes económicos, sociales e incluso culturales.

Las revisiones recientes de la literatura sobre los determinantes de la migración revelan que la distribución de los esfuerzos investigativos en cada uno de estos niveles es muy desigual. Casi no existen estudios sobre el proceso de toma de decisiones a los niveles individual y familiar, que conduce a una emigración o a permanecer en una determinada localidad. Al contrario, hay un buen número de estudios sobre los motivos para migrar. También hay una buena cantidad de estudios econométricos que incluyen factores económicos y sociales tales como diferencias en ingreso o salarios, tasas de desempleo, etc. Por el contrario, sólo en contadas ocasiones se ha estudiado la influencia de otros factores sociales, tales como los cambios en la estratificación social y en las relaciones sociales, en la estructura de poder local, en los roles ocupacionales, etc., o la que tienen factores culturales como los lazos familiares o étnicos y los valores y las normas locales. Algo similar ocurre con respecto a los cambios estructurales, los niveles regional, sectorial y nacional producidos por el estilo de desarrollo adoptado, su dinámica y los niveles que ese desarrollo ha alcanzado, cambios todos ellos que, al menos hipotéticamente explican los que ocurren en los determinantes más directos. Finalmente, el rol jugado por las acciones (o abstenciones) del Estado, con o sin la intención de producir efectos demográficos, es otro tema que ha sido descuidado.

¿Qué hemos aprendido de esos estudios que sea útil para políticas? Para contestar esa pregunta daremos un rápido vistazo al estado de conocimiento en relación a los distintos niveles que aparecen en el diagrama 1.

A. *La decisión de migrar y sus motivaciones*

Como ya se dijo, todos los procesos involucrados en la decisión de migrar o de no hacerlo, cuándo migrar, a dónde ir, con quién y por cuánto tiempo, constituyen un tema poco estudiado por los científicos sociales. A falta de análisis empíricos acerca de él, la mayoría de los estudios suponen que el proceso de toma de decisiones es económicamente racional y que, por lo tanto, los individuos o las familias deciden migrar cuando los costos percibidos de permanecer en el lugar de residencia actual son más altos que los beneficios de un cambio de residencia, menos los costos del traslado.²⁰

²⁰ La formulación clásica de este modelo aparece en Sjaastadt, L. A., "The Cost and Returns of Human Migration", en *Journal of Political Economy* 70 (5):80-93. Los mismos supuestos sirven de apoyo al modelo de Todaro cuya primera versión se encuentra en Todaro, M.P., "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", en *The American Economic Review*, 59 (1):138-148.

Los análisis de costo-beneficio y el supuesto de la racionalidad económica en la decisión de migrar son compatibles con los principales resultados de los estudios econométricos y con las razones que dan los migrantes para explicar su cambio de residencia. Sin embargo, ellos no permiten explicar por qué individuos y familias que enfrentan condiciones económicas similares a las de los que deciden migrar y que se encuentran igualmente motivados que ellos deciden no cambiar de residencia. Para comprender la decisión de no migrar en circunstancias en que la migración es la conducta económicamente racional y si se quiere seguir empleando un análisis de costo-beneficio, sería necesario que éste fuese ampliado a fin de incluir costos y beneficios no económicos ponderando cuándo y bajo qué circunstancias predominan los factores no económicos en la decisión. Hacer esto requiere examinar empíricamente el proceso de toma de decisiones, que es lo que no se ha hecho hasta ahora.

El estado del conocimiento es considerablemente mejor en lo que se refiere a los motivos para migrar, al menos en cuanto ellos son identificados por los migrantes al responder preguntas de encuestas. Sin embargo, es claro que motivación y decisión no son conceptos análogos ya que si bien la segunda requiere de la primera, ésta no lleva necesariamente a la segunda.

Sin que la enumeración implique un orden de importancia, las razones dadas para migrar caen generalmente en cuatro grandes categorías: 1) bajo ingreso en relación con las aspiraciones en el lugar de origen y expectativas de aumentarlo en el lugar de destino; 2) desempleo, subempleo o insatisfacción con el trabajo actual en el lugar de origen y expectativas de mejores oportunidades ocupacionales en el lugar de destino; 3) deseo de satisfacer aspiraciones educacionales mayores que los niveles que es posible obtener en el lugar de origen; y 4) una serie de otras razones, tales como matrimonio, fallecimiento de un miembro de la familia, presencia de amigos o parientes en el lugar de destino, etc.

El conocimiento actualmente disponible permite sin dudas orientar políticas destinadas a actuar directamente sobre las motivaciones e indirectamente sobre las condiciones objetivas que dan origen a ellas. Sin embargo, las posibilidades de acción se verían considerablemente precisadas si se investigara más profundamente cuáles son las motivaciones más importantes para grupos sociales específicos, y no sólo según la edad, el sexo y el estado civil de las personas. Igualmente para fines políticos sería útil identificar más claramente qué motivaciones conducen, al menos inicialmente, a cuál de los tipos de migración que se ha distinguido previamente en este documento.

B. Determinantes económicos, sociales y culturales

La mayor parte de la información sobre estos determinantes se encuentra en estudios econométricos acerca de la migración entre unidades administrativas que utilizan información censal. Las revisiones y evaluaciones más recientes de los resultados de estos estudios²¹ confirman las conclusiones de revisiones previas en el sentido de la importancia que tienen las diferencias entre los lugares de origen y de destino en ingresos o salarios promedio y en oportunidades de empleo. Más específicamente, la migración rural-urbana está positivamente asociada con los salarios urbanos y negativamente asociada con los salarios rurales. Está también positivamente asociada con el tamaño de las diferencias urbano-rurales. Al mismo tiempo, la probabilidad de obtener empleo (a su vez inversamente relacionada con la tasa de desempleo rural) está también positivamente asociada con la inmigración urbana, sin que parezca importar mucho si es el sector formal o el informal el que ofrece oportunidades de empleo.²²

La urbanización, los contactos urbanos, la distancia y la educación son otras variables generalmente incluidas en estudios econométricos. En lo que respecta a la primera de ellas, la evidencia empírica indica que las áreas urbanas ejercen una atracción que va más allá de las oportunidades económicas que ofrecen, indicativa de que las mejores condiciones promedio de existencia y la gama más rica de entretenimientos que ellas permiten, tienen un efecto de atracción independiente.

Los contactos urbanos previos, generalmente medidos por la presencia de amigos y parientes en la ciudad, tienen también una relación positiva con la inmigración, aunque bastante menos fuerte que la que existe entre ésta y los incentivos económicos. Por otro lado, no es para nadie una sorpresa que los estudios hayan encontrado generalmente una relación negativa entre la inmigración y la distancia.

Cabe, finalmente, hacer mención al papel que juegan en la migración los niveles y la ampliación de las oportunidades educa-

²¹ Yap, L., "Internal Migration and Economic Development in Brazil", en *The Quarterly Journal of Economics*, 90 (1):119-137, 1976; Findley, S.E., *Planning for Internal Migration: A Summary of the Issues and Policies*, Washington, D.C.: Center for Advanced Studies, 1976; Simmons, A., Díaz-Briquets, S. y Laquian, A.A., *Social Change and Internal Migration: A Review of Research Findings from Africa, Asia and Latin America*, Ottawa, Canada: International Development Research Center, IDRC-TS6i, 1977; Todaro, M.P., *Internal Migration in Developing Nations*, Geneva: International Labour Office, 1976; Urzúa, R., *Social Science Research Relevant for Population Policies in Latin America*, IRG-W1/B.P.6, 1978.

²² Yap, L., *op. cit.*

cionales en los lugares de origen y de destino. En este caso, aun cuando la búsqueda de mayores oportunidades educacionales es una de las razones principales dadas para cambiar de residencia, la ampliación de las oportunidades en los lugares de origen no disminuye necesariamente la emigración desde ella. Para entender esto basta recordar que los aumentos en los niveles educacionales aumentan también las aspiraciones tanto educacionales como ocupacionales, las que, a otro nivel, vuelven a hacer aparecer insuficientes las oportunidades que existen.

Sintetizando y sacando algunas conclusiones del análisis anterior es posible afirmar que, salvo en el caso de la educación, los resultados a que se ha hecho mención son consistentes con los que se obtienen en encuestas en que se interroga a los migrantes sobre las razones que tuvieron para cambiar de residencia. En general, ambos tipos de resultados muestran que en la raíz de la decisión de migrar hay consideraciones fundamentalmente racionales. Es claro, sin embargo, que esa racionalidad puede ser aplicada en circunstancias distintas y que así como los miembros de ciertas clases sociales o de estratos dentro de ellas, migran motivados por la expectativa de que la movilidad geográfica vaya acompañada de una movilidad social al mejorar su ingreso y su nivel ocupacional en el lugar de destino, los miembros de otras clases y estratos lo hacen más como parte de una estrategia de sobrevivencia frente a condiciones de existencia extremadamente precarias. En otras palabras, el peso relativo de los factores de expulsión y de atracción, en la medida en que se justifique hacer una distinción entre ellos, varía según cuál sea la posición que ocupen los individuos en la estructura social de los lugares de origen.

Desgraciadamente, al igual que las encuestas sobre motivaciones para migrar, los estudios econométricos en general no discriminan el efecto de las variables para distintos grupos socio-económicos, en gran parte por la falta de datos censales que permitan desagregar de esta manera la información. De allí que estudios de esta naturaleza no den una base sólida para proponer políticas destinadas a modificar la composición socio-económica de las corrientes migratorias. Al contrario, ellos son apropiados para sugerir la combinación de políticas económicas y sociales que podrían aminorar el volumen de la emigración rural o reorientar las corrientes migratorias. Las medidas que generalmente se proponen para el logro de este objetivo persiguen aumentar el poder de compra de los sueldos o salarios y ampliar las oportunidades de empleo en los lugares de expulsión de población, así como en lugares alternativos de destino. Sin embargo, el éxito de esas medidas depende en gran parte del grado en que ellas logren

alterar tendencias directamente enraizadas en las características del sistema económico y el estilo de desarrollo prevalecientes en un país. A su vez, esto depende del grado en que los determinantes directos de las migraciones estén ligados al sistema y al estilo imperantes y de las restricciones políticas existentes para la adopción de medidas que impliquen cambios profundos en ellos. Los dos temas son discutidos en las secciones siguientes de este documento.

C. *El desarrollo y los condicionantes estructurales de las migraciones*

El tema en su nivel más general es discutido en el documento presentado al Seminario por Armando Di Filippo.²³ A manera introductoria puede decirse aquí que, debido a la industrialización y el emplazamiento de las actividades productivas en la América Latina, ha tendido a amoldarse a los factores de urbanización previamente existentes en la región que, en general, concentraban a la población en una o, a lo sumo, unas pocas ciudades grandes, se ha ido estableciendo con el tiempo una división del trabajo interna a cada estado-nación en la cual las regiones sede de esas ciudades desempeñan el papel de centro estructuralmente diversificado y concentran el desarrollo industrial, mientras que las otras regiones tienen bases económicas especializadas y mantienen relaciones asimétricas con las primeras. Por la similitud que tiene este tipo de relacionamiento con el existente entre naciones "centrales" y "periféricas", suelen denominarse "centro-periféricas" a estas relaciones entre las diversas regiones de un país. Otros, por las similitudes que descubren con las relaciones entre una metrópoli y sus colonias, prefieren hablar de "colonialismo interno".²⁴ Establecidas estas relaciones y en ausencia de políticas públicas correctivas, tendería a producirse un movimiento acumulativo de causación circular que afianzaría aún más las posiciones centrales y periféricas de las unidades interrelacionadas y establecería diferencias respecto a los determinantes de las migraciones conducentes a crear masivos desplazamientos a él o a los centros urbanos principales.

Focalizar el desarrollo de los países latinoamericanos desde una

²³ Di Filippo, A., *Estilos de Desarrollo y Migraciones en América Latina*.

²⁴ La primera denominación es la adoptada por Armando Di Filippo en su artículo; para una justificación del uso de la segunda en este contexto, véase Balán, J., "Urbanización y Fuerza de Trabajo en América Latina: La Tesis del Colonialismo Interno", en Atria, R., *et al.*, *Urbanización, Estructura Urbana y Dinámica de Población*, Santiago de Chile, PISPAL, 1977, pp. 43-64.

perspectiva centro-periférica es un punto de partida útil para examinar situaciones concretas y ver en qué medida el modelo se ajusta a ellas. Al hacer esto, sin embargo, es necesario tomar en cuenta qué razones históricas y estructurales propias de cada país (condiciones climáticas, la existencia de grandes volúmenes de población indígena en determinadas regiones, la localización de las materias primas, el grado y tipo de inserción en el mercado mundial o metropolitano, etc.) pueden haber hecho surgir un sistema de asentamientos urbanos con un menor grado de primacía de la ciudad principal, lo que a su vez facilita la creación de varios centros de base económicamente diversificada y afecta la migración hacia esa ciudad principal. Por otro lado, las regiones que no son sede del centro diversificado varían también en cuanto a la naturaleza de las mercancías que constituyen su base económica, al grado de especialización productiva que ellas tienen; a la orientación de su producción ya sea al mercado internacional, al mercado nacional o al autoconsumo; al grado en que se encuentran ligadas por una red de comunicaciones y transportes con la o las regiones centrales, etc., factores todos que pueden afectar tanto las oportunidades de empleo existentes en las distintas regiones como las condiciones de vida que en ellas predominan.

En otras palabras, aun cuando aceptáramos el carácter central-periférico que tienen las relaciones entre las distintas regiones y que la distribución espacial de la población es una parte integral de ellas, las peculiaridades propias de cada país pueden llevar a desviaciones más o menos marcadas del modelo típico-ideal. Las tendencias recientes detectadas en el Brasil por Faría hacia una mayor lognormalidad del sistema urbano no pueden ser ignoradas a este respecto.²⁵

El grado de concentración del desarrollo industrial y el consiguiente grado de especialización y diversificación productiva de las diversas regiones y de sus núcleos urbanos constituyen el gran marco interpretativo para explicar la concentración urbana, la metropolización y las migraciones internas. Sin embargo, la explicación de tipos específicos de migraciones requieren un análisis más pormenorizado. Esto es lo que ocurre especialmente con la migración rural-rural y rural-urbana, tema que pasaremos a plantear en el punto D. Con posterioridad se planteará para discusión del Seminario el probable impacto sobre las migraciones internas de la forma cómo las características del desarrollo han ido moldeando la forma en que se asienta la población en el territorio.

D. *Las formas de organización productiva en las áreas rurales y las migraciones rurales*

El examen de los antecedentes actualmente disponibles acerca del tema pone de manifiesto que el proceso de modernización de la agricultura ha implicado profundas modificaciones en las relaciones laborales y -salvo que vaya acompañado de ampliaciones en la frontera agrícola o de cambio en los tipos de cultivos hacia algunos que requieren una mayor utilización de mano de obra permanente- una disminución de la demanda de fuerza de trabajo en el sector, lo que ha restringido aún más las oportunidades ocupacionales de una fuerza de trabajo en crecimiento por las altas tasas de fecundidad predominantes en las áreas rurales.

Por otro lado, hay también evidencia que la subsistencia de áreas de minifundio funcionalmente integradas a las empresas agrícolas modernas y la reproducción de formas latifundistas de organización productiva en nuevas zonas agrícolas, limitan las oportunidades de movilidad social en esas áreas. Aunque la mayor complejidad de las tareas en empresas agrícolas tecnológicamente avanzadas hace que en ellas las oportunidades de promoción sean mayores y permitan a sus trabajadores acceder a mejores condiciones de existencia, la importancia cuantitativa de éstas respecto al total de la fuerza de trabajo es muy pequeña como para modificar substancialmente las grandes tendencias. Al contrario, hay indicios que el cambio hacia formas de organización productiva capitalista ha conducido a un aumento en las desigualdades en cuanto a los niveles de vida de distintos grupos dentro de la fuerza de trabajo agrícola, haciendo que los pocos incorporados a las empresas modernas contrasten con los contingentes desplazados por la mecanización agrícola.

Hay otros factores de naturaleza más política que también están influyendo sobre la migración rural. Entre ellos cabe mencionar el mayor grado de movilización política alcanzado por campesinos y trabajadores agrícolas, los intentos por implementar programas de reforma agraria, las políticas educacionales y de comunicaciones, etc., que ora refuerzan los cambios estructurales en las áreas rurales, ora debilitan los obstáculos para migrar o aumentar el conocimiento y la atracción de lugares alternativos para residir.

A lo anterior viene a agregarse la tendencia detectada en varios países de la región a que las empresas agrícolas comerciales y tecnológicamente más avanzadas prefieran contratar trabajadores temporales por períodos cortos a tener una masa laboral permanente, como una forma de evitar conflictos sindicales y laborales. Esto ha venido a acentuar la tendencia histórica a que los campe-

sinos independientes acrecienten sus ingresos con trabajos temporales, evitando así, parcialmente, verse forzados a migrar hacia las áreas urbanas. La generalidad de este tipo de trabajo explica en gran parte las migraciones estacionales rural-rural, ya que, por un lado, generalmente no hay suficientes trabajadores en la misma zona para satisfacer la demanda estacional de fuerza de trabajo y, por otro, los empresarios prefieren contratar a no nativos de la zona, e incluso a extranjeros, ya que aceptan salarios menores y tienen menos poder de organización.

A pesar del efecto inhibitorio de la migración rural-urbana que se le atribuye al trabajo temporal, es altamente probable que la tendencia anterior haya hecho que ella aumente considerablemente desde las zonas en donde operan las empresas agrícolas modernas, al eliminarse prácticamente la mano de obra permanente.

La ampliación de la frontera agrícola, principalmente mediante programas gubernamentales de colonización, aunque también hay casos de colonizaciones privadas espontáneas, explica en gran parte la migración permanente rural-rural que se encuentra en varios países de la América Latina. Sin embargo, el agotamiento de la frontera agrícola en algunos países y el establecimiento de modernas empresas tecnológicamente avanzadas en antiguas zonas de colonización en otros, está poniendo frenos a este tipo de migración y reforzando tanto los movimientos temporales de mano de obra como la emigración rural.

Por la importancia que tiene la migración rural-urbana en los países de la región, la mayor parte de los estudios empíricos recientes han concentrado sus esfuerzos en tratar de precisar las relaciones existentes entre ellas y las formas de organización productiva agrícola, definidas estas últimas por el grado de concentración de la tierra, el tipo de tenencia de la tierra predominante, la contratación o no de fuerza de trabajo y el carácter de las relaciones laborales, el grado en que el capital y la tecnología se incorporan al proceso productivo, y el destino de la producción (autoconsumo versus mercado, distinguiéndose en el último caso entre el mercado interno y el internacional). Los resultados alcanzados demuestran que esos factores y la presión de población existente en la zona explican en gran parte las oportunidades de empleo, ingreso y movilidad existentes en ellas y la emigración rural desde ellas.²⁶

²⁶ Shaw, P.R., "Land Tenure and the Rural Exodus in Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, N° 1, octubre 1974, pp. 123-132; Lira, L.F., *Estructura Agraria, Crecimiento de la Población y Migraciones: El Caso de la Zona Central de Chile: 1952-1970*, PISPAL, Documento de Trabajo N° 14,

Finalmente, respecto a la estructura agropecuaria, no puede olvidarse los cambios introducidos en ella por los programas de reforma agraria llevados a cabo, con mayor o menor intensidad, en algunos países. Desgraciadamente, aunque muchos de ellos tenían como objetivo explícito -si bien secundario- disminuir la emigración rural, son poquísimos los estudios destinados a evaluar ese efecto. El más conocido de ellos es la encuesta que hizo Argüello en una comuna rural de la zona central de Chile entre trabajadores de fundos y miembros de dos tipos de empresas campesinas originadas por la reforma agraria, acerca de su predisposición a emigrar.²⁷ La conclusión más general de ese estudio es que los miembros de empresas originadas por la reforma agraria tienen menos propensión a emigrar que los trabajadores de los fundos, lo que estaría demostrando que los programas de reforma agraria son un medio efectivo de detener el éxodo rural.

Sin negar lo anterior, podría ocurrir que el efecto neto de un programa de reforma agraria fuera diferente si el número de campesinos no incorporados a las nuevas empresas es comparativamente grande y si los empresarios de empresas agrícolas capitalistas, frente al peligro de perderlas por una explotación inadecuada, causal de expropiación contemplada en prácticamente todos los programas de reforma agraria, optan por modernizarlas. Dado que en un proceso de reforma agraria el grado de movilización política de los trabajadores agrícolas se acrecienta, no es raro que los empresarios, como parte de esa modernización, procedan a reemplazar trabajadores por máquinas. El resultado final de todo esto puede ser, en el peor de los casos, un aumento de la emigración rural y, en casos menos extremos, que la reforma agraria no produzca efectos de importancia sobre ella. La última es la conclusión a que llega Lira en un estudio con datos de los censos agropecuarios y de población sobre reforma agraria y migraciones en la zona central de Chile.²⁸

junio 1976; Programa Centroamericano de Ciencias Sociales (CSUCA), *Población, Desarrollo Rural y Migración Interna de Centroamérica. Un Análisis Estructural*, 5 volúmenes, serie informes de investigación, abril 1976; Long, J.F., *Rural Out-migration in Chile from 1952-1960 and from 1960-1970: Quantity and Causes*, Ph. D. Dissertation, Department of Sociology, University of North Carolina, Chapel Hill; Flichman, G., *Caracterización Socioeconómica de Áreas Rurales en la República Argentina*, Buenos Aires, CEUR, 1976; Lopes, Juárez R.B., *Desenvolvimento e Estrutura Agrária no Brasil*, Sao Paulo, CEBRAP, 1975.

²⁷ Argüello, O., *Reforma Agraria, Participación y Migraciones*, Santiago de Chile: Programa de Actividades Conjuntas ELAS-CELADE, "PROELCE".

²⁸ Lira, L.F., *op. cit.*

E. *La estructura de la red de asentamientos y las migraciones internas*

Dos son las principales formas por las cuales la estructura de la red de asentamientos afecta a las migraciones: en cuanto influye en la localización de las actividades productivas, y en cuanto determinante de la intensidad de los contactos urbano-rurales y la interacción entre distintos núcleos.

El primer punto no hace otra cosa que aceptar la afirmación, ampliamente confirmada por los estudios sobre el tema, que la industrialización de los países de la región, por la racionalidad misma del régimen económico que la ha guiado, se adaptó a los patrones de urbanización preexistentes, conduciendo a que el desarrollo latinoamericano no haya alterado fundamentalmente los patrones geográficos que imperaban a comienzos de siglo, ni haya modificado de manera importante las fronteras interiores de cada país.²⁹

En efecto, aquellos países que heredaron del pasado una distribución de la población con gran concentración en una ciudad, tienen generalmente un gran centro de base económica considerablemente más diversificado que el resto de los núcleos urbanos; al contrario, en aquellos países con una estructura urbana preexistente menos concentrada el número de centros con base diversificada tiende a ser mayor.

Como, a su vez, por las razones que ya se han dado, las migraciones tenderán a ir desde las regiones y los núcleos con base económica especializada hacia aquéllos con otra diversificada, el patrón previo de asentamiento tiende a ser reforzado por las características del desarrollo latinoamericano a menos que la acción del Estado venga a modificar esas tendencias.

La red de asentamientos no es sólo importante en cuanto sirve de marco espacial dentro del cual se desarrolla un determinado régimen de producción. Por el contrario, su estructura y el papel que en ella juegan cada uno de los núcleos que la componen determinan en gran medida la intensidad de los contactos urbano-rurales y la interacción y comunicación entre los núcleos urbanos de distinto tamaño, los que, por su parte, influyen en el volumen y la dirección de las migraciones.

El concepto que aquí se tiene de la interacción y las comunicaciones al interior de la red de asentamientos incluye, por supuesto, la distancia que separa a los diversos núcleos y la red de transporte y caminos existente entre unos y otros; se refiere, además, al flujo de bienes y servicios, a la difusión de medios de comunica-

²⁹ Hardoy, J.E., *op. cit.*

ción desde los centros urbanos mayores hacia los otros y, en general, a todo tipo de contactos que permita transmitir las pautas culturales de un tipo de asentamiento a otro.

El examen de las interacciones y comunicaciones al interior de la red urbana en cuanto transmisoras de pautas culturales es importante para entender los aspectos de carácter más psicosocial que están determinando las migraciones. El incremento de la interacción y los contactos entre los habitantes de centros urbanos de distinto tamaño y de áreas urbanas y rurales, contribuye a cambiar las motivaciones, actitudes, creencias y aspiraciones de los individuos o las familias, así como la evaluación que ellos hacen de sus oportunidades en el lugar de origen comparadas con las que les ofrecerían otros lugares. En otras palabras, el proceso de difusión de pautas culturales urbanas produciría por sí mismo una cierta movilidad psicológica que, muchas veces, serviría de preludio a la migración hacia las ciudades.

El grado de concentración del desarrollo industrial y el consiguiente grado de especialización y diversificación productiva alcanzado por las diversas regiones y sus núcleos urbanos; las formas de organización productiva predominantes en las zonas rurales y el grado de modernización de la agricultura; por último, el grado de integración de las áreas rurales y de los núcleos urbanos menores a una red nacional de asentamientos y las características de ésta, son los tres grandes factores que están influyendo sobre los determinantes directos de las migraciones y que, de esta manera, explican las grandes tendencias en la distribución de la población en la América Latina.

Recordábamos al comienzo que la otra característica de esa distribución era la gran dispersión de la población rural. Aunque caben pocas dudas de que ella está relacionada con las formas de organización de la producción agrícola y con el tipo de actividades económicas que se desarrollan en las áreas rurales de la América Latina, la naturaleza de esa relación y el efecto probable sobre las formas de asentamiento de la población rural de las grandes tendencias del cambio en la estructura agropecuaria no han merecido la atención adecuada hasta ahora. Sin embargo, de atenernos a los datos presentados en el cuadro 1, habría una clara tendencia a que la dispersión rural fuera disminuyendo.

3. *El estado y los determinantes de la migración*

El último nivel entre los factores que influyen en las tendencias de la migración es el del Estado, en cuanto sus acciones y abstenciones tienen una influencia sobre los otros niveles. En este nivel se incluyen, en primer lugar, las políticas públicas específicas que,

aun sin intentar modificar las tendencias en la distribución de la población, afectan a uno o más de los determinantes específicos de la migración. También se incluye en él los intentos por examinar el impacto total sobre los determinantes de la migración del conjunto de políticas relevantes llevadas a cabo por un determinado gobierno, se encuentren integradas o no en una estrategia explícita de desarrollo. Aunque son todavía escasos los estudios sobre el tema basados en esa región, hay consenso respecto a su utilidad práctica y a su interés teórico.

Sin negar esa utilidad, es conveniente plantear para discusión del Seminario la importancia tanto teórica como práctica de ampliar aún más el análisis político en torno a los determinantes tanto directos como indirectos de las migraciones. Concretamente, se sugiere aquí que los estudios sobre políticas de redistribución espacial de la población cubran también el análisis del proceso de toma de decisiones y de la estructura de poder dominante en que ellas se toman. Esta ampliación parece necesaria no sólo para comprender mejor las políticas pasadas y presentes que han influido sobre los procesos migratorios a través de algunos de los determinantes socio-económicos, sino también para clarificar la viabilidad de las políticas alternativas que teóricamente puedan conducir a una modificación del volumen, la dirección o la composición de las corrientes migratorias.

Parece conveniente resumir a estas alturas la discusión anterior sobre los determinantes de la migración. Como se ha visto, sabemos más sobre las motivaciones para migrar, por lo menos en cuanto las recuerdan los migrantes en su nueva residencia, que acerca del proceso que conduce a la decisión de migrar. Igualmente, con diferencias de detalle, los estudios más recientes basados en los censos tienden a confirmar lo que ya se sabía, vale decir, que los individuos cambian de residencia en búsqueda de oportunidades y de condiciones de vida mejores que las que les ofrecen sus comunidades de origen. Al contrario, tenemos un conocimiento casi solamente especulativo respecto a los vínculos entre los determinantes económicos y sociales y las tendencias en el desarrollo nacional, regional y sectorial, a cómo esas tendencias y los determinantes directos de la migración se relacionan con las políticas y estrategias del Estado y a la posibilidad de modificar los determinantes directos sin un cambio en esas tendencias generales, así como del probable impacto sobre las migraciones de políticas restringidas a los marcos de las estrategias imperantes. Al mismo tiempo, la falta de información sobre cómo las tendencias del desarrollo están afectando a grupos sociales específicos, o acerca de qué determinantes de la migración actúan más fuertemente sobre

qué grupos, ha conducido a recomendaciones de políticas demasiado generales para que puedan ser efectivas.

Nuestra revisión de los determinantes de la migración ha señalado también que tenemos insuficiente conocimiento acerca del impacto de las políticas públicas sobre ellos. Finalmente, los estudios de migración han ignorado casi completamente, hasta ahora, el análisis de la estructura de poder dominante y de los procesos de toma de decisiones que explican las políticas que afectan a los determinantes de la migración.

III. LAS CONSECUENCIAS DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

Nos corresponde ahora resumir algunos aspectos del tercero de los grandes problemas relativos a la distribución espacial de la población que se quiere discutir en la primera parte de este Seminario: las consecuencias que esa distribución ha tenido y está teniendo, tanto desde el punto de vista económico como social y político.

En la discusión de este tema parece útil distinguir entre las consecuencias para los migrantes considerados individualmente y las consecuencias de la concentración urbana y la metropolización, así como de los movimientos migratorios para la nación y los lugares de origen y de destino.

1. *Consecuencias individuales de la migración*

Hasta hace algunos años la literatura sobre el tema estaba dominada por una tónica pesimista que llevaba a enfatizar las dificultades de los migrantes para adaptarse al medio ambiente urbano, su incapacidad para competir económicamente con la población urbana nativa, la frustración y radicalización política consiguientes.

Un análisis más cuidadoso de las investigaciones que sirvieron de base para esa visión pesimista, así como los resultados de nuevos estudios, lleva a pensar que ella es empíricamente errónea o altamente exagerada. Veamos esto un poco más de cerca.

Uno de los supuestos más comúnmente aceptados hasta hace poco era que los migrantes experimentaban grandes dificultades para encontrar empleo en las ciudades de destino. Al contrario, la evidencia indica que la búsqueda de empleo no es tan larga como se pensaba y que sus tasas de desempleo son comparativa-

mente bajas,³⁰ aunque su *status* ocupacional es relativamente inferior al de sus contrapartes nativas.³¹ Sin embargo, las diferencias son muy pequeñas y tienden a desaparecer o hasta a ser favorables a los migrantes cuando se controla la educación y la edad.

Aunque la información sobre las diferencias de ingreso entre migrantes y nativos es bastante menor que la que se conoce acerca de sus empleos, ella tampoco permite justificar una visión pesimista acerca de la suerte de los primeros en los lugares que han adoptado para residir.³²

En suma, la comparación de migrantes y nativos respecto a sus características socio-económicas muestra que los primeros, si se los toma como un todo, no están en posición desventajosa respecto a los no migrantes en el lugar de destino. La visión pesimista acerca de la suerte que corren los migrantes en las ciudades tiene más base factual en lo que se refiere a los migrantes de origen rural, pero aun en este caso las diferencias no son tan dramáticas como se ha creído habitualmente.

El cuidadoso análisis de Cornelius ha venido a demostrar también la débil base empírica de las tesis que sostenían los profundos desajustes psicológicos que sufrirían los migrantes en sus lugares de destino.³³ En los sesenta y cinco estudios que revisó este autor sólo la mayor anomia de los migrantes encontró un débil apoyo empírico, mientras que la frustración económica, el mayor grado de desorganización social y el grado de disponibilidad de las masas

³⁰ Alberts, J., *op. cit.*, segunda parte; Tekse, K., *Internal Migration in Jamaica*, Department of Statistics, 1967, mencionado por Peter Peek y Pedro Antolinez, *Migration and the Urban Labour Market: The Case of San Salvador*, Geneva: International Labour Office, World Employment Programme, Working Paper, diciembre 1976; Berry, A.R., "Open Unemployment as a Social Problem in Urban Colombia: Myth and Reality", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, N° 2, 1975, pp. 276-291; Herrick, Bruce H., *Urban Migration and Economic Development in Chile*, Cambridge: The MIT Press, 1965; Clothier, J. y Laquian, A., "Lima, en A. Laquian (ed.), *Rural-Urban Migrants and Metropolitan Development*, Toronto: Inter-metropolitan Studies Series, 1971; Carvajal y Geithman, "An Economic Analysis of Migration in Costa Rica", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, N°1, (octubre, 1974), pp. 105-122.

³¹ Además de las referencias anteriores véase Muñoz, H., *Migraciones Internas...*, *op. cit.*; Adlers, J. y Appelbaum, O., "La Migración en el Perú: 1, N° 4, Serie Original 2; Bock, W. y Iutaka, S., "Rural Urban Migration and Social Mobility: The Controversy on Latin America", en *Rural Sociology*, Vol. 34, N°3, septiembre de 1969.

³² Yap, L., "Internal Migration and Economic Development in Brazil", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, N° 1, febrero 1976, pp. 119-137. Carvajal y Geithman, *op. cit.*; Peek y Antolinez, *op. cit.*

³³ Cornelius, W., "The Political Sociology of Cityward Migration in Latin America: Toward Empirical Theory", en Rabinovitz y Trueblood, *Latin American Urban Research*, California: Sage Publications, 1971.

migratorias encontraron mucho más evidencia en contra que a su favor.

Los resultados de Cornelius no pueden sorprender ya que la hipótesis de los problemas psicológicos experimentados por los migrantes no era sino la derivación lógica de los supuestos acerca de la situación socio-económica desventajosa que tendrían los migrantes en las grandes ciudades. Al no haberse podido confirmar la desventaja para la mayoría de ellos, no puede extrañarnos que tampoco se produzcan realmente esos efectos.

Tampoco ha resultado ser cierta la hipótesis acerca del supuesto mayor grado de radicalismo político de los migrantes, como han demostrado fehacientemente los estudios de Cornelius,³⁴ Nelson³⁵ y Atria y González.³⁶ Esto no quiere decir que la migración no produzca efectos políticos sino que, probablemente, ellos son más bien indirectos y deben ser considerados a niveles supra individuales, tal como se hace en el documento de Atria presentado a este Seminario.

En síntesis, el estado actual de conocimiento acerca del tema lleva a la conclusión de que sólo quienes migran directamente desde las áreas rurales hacia las grandes ciudades están en cierta desventaja respecto a la población nativa en cuanto a oportunidades de empleo e ingreso; que los desequilibrios psicológicos y psicosociales no son más comunes entre los migrantes que entre los nativos y, por último, que tampoco están ellos más radicalizados políticamente que sus congéneres oriundos de la ciudad.

En suma, si se considera a los migrantes solamente, no es posible justificar las medidas para reducir la migración hacia las metrópolis por los beneficios que éstas tendrían para ellos. Al contrario, a menos que se modifiquen drásticamente las condiciones económicas y sociales en los lugares de destino, esas medidas impedirían el mejoramiento de las condiciones de existencia de una parte importante de la población.

Pero aun cuando los migrantes individualmente considerados no experimenten más problemas que los que debe sufrir la población de las ciudades en general, los flujos de población desde las áreas rurales y los pueblos pequeños hacia las grandes ciudades podrían estar produciendo efectos negativos para la nación como un todo, o para las localidades de origen y de destino de los migrantes.

³⁴ Cornelius, *op. cit.*

³⁵ Nelson, J., *Migrants Urban Poverty and Instability in New Nations*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969.

³⁶ Atria, R. y González, J.C., *Consecuencias Políticas de las Migraciones Internas en América Latina*, Documento de Trabajo N°17, PISPAL, junio, 1977.

2. Consecuencias para la nación y los lugares de origen y destino

En la discusión de este tema es conveniente distinguir las consecuencias económicas, sociales y políticas de los patrones de distribución de la población y sus tendencias, de las que produce la migración propiamente tal.

A. Los efectos de la concentración urbana y la metropolización

El análisis del problema ha sido abordado en el trabajo presentado por Carlos de Mattos al Seminario.³⁷ Por lo mismo aquí señalaremos algunos de los puntos centrales de discusión, sin entrar en el detalle de ellos.

A un nivel muy general, puede decirse que la discusión se liga al papel asignado a las ciudades en el desarrollo. Hasta hace algunos años economistas, sociólogos y planificadores compartían la tesis de que la urbanización e incluso la metropolización estaban asociadas positivamente con la industrialización, con una mayor productividad y con una más alta integración social. Entre las razones para esa opinión se daban las economías de escala derivadas de la concentración urbana, el mejor acceso de la población a los servicios sociales, la presencia de un mercado laboral propiamente tal, la ampliación de los mercados de bienes y servicios, la difusión y adopción de valores y normas más adecuadas a las necesidades del desarrollo, la participación más organizada de la población en el proceso político, etc.

La conclusión lógica que se deriva de la tesis anterior es que la migración rural-urbana lleva a un aumento de la productividad laboral total y es una condición necesaria (aunque no suficiente) para la modernización tecnológica en las áreas rurales.

Aunque quienes sostienen esta posición no ignoran los problemas derivados de la alta concentración urbana y de la rapidez del proceso de urbanización, ellos son vistos como inevitables o como sólo modificables a un costo imposible de pagar o más alto que lo que se puede justificar. En todo caso, estos autores piensan que las políticas destinadas a resolver o, al menos, a aliviar los problemas en las ciudades son menos costosas y más compatibles con el papel positivo que, a pesar de todo, jugarían las ciudades grandes en el desarrollo.³⁸

³⁷ De Mattos, C., *Crecimiento y Concentración Espacial en América Latina: Algunas Consecuencias*, trabajo ampliado de la exposición realizada por el autor en el Seminario, Santiago de Chile, agosto de 1978.

³⁸ Para una defensa reciente de esta tesis véase Hansen, Niles, *Growth Strategies and Human Settlements Systems in Developing Countries*, Luxemburgo, Austria: International Institute for Applied System Analysis, (Research Memorandum. Rm. 76-2), 1976.

La tesis anterior ha perdido popularidad en los últimos años, predominando ahora la tesis contraria de que una alta primacía y concentración urbana en los países en desarrollo conduce a una concentración cada vez mayor del desarrollo industrial en una o unas pocas ciudades, mientras que el resto del país permanece sin industrializarse ni recibir los beneficios del desarrollo.

Como se dijo al plantear puntos de discusión acerca de los determinantes directos de las migraciones, tiende a pensarse ahora que las relaciones centro-periféricas que crea ese patrón de distribución espacial se deriva y tiende a perpetuar la dependencia de los países subdesarrollados respecto a los desarrollados, así como a mantener grandes desigualdades en la distribución del ingreso y las oportunidades ocupacionales entre las distintas regiones de los países. Estas desigualdades conducirían, a su vez, a una sobre-urbanización y a la generalización de la subutilización de la fuerza de trabajo, además de los problemas derivados de la contaminación ambiental, la falta de servicios, la marginalidad, las congestiones del tránsito, etc., que afectan a la mayoría de las grandes ciudades en los países en desarrollo.

No es tarea de este documento profundizar más en los argumentos y contra-argumentos que dan los sostenedores de una u otra tesis, ya que ellos son discutidos en el trabajo presentado por Geisse como guía central para la segunda parte del Seminario.

Desde la perspectiva dada por el tema discutido en esta primera parte del Seminario, basta con señalar que todos los que se han preocupado del problema y cualquiera que sea su apreciación de las ciudades grandes, reconocen tanto la existencia de desigualdades regionales en el desarrollo como los problemas que provoca una alta concentración urbana e industrial. Sus discrepancias se refieren a la naturaleza de la relación entre ésta y aquéllos (si es una relación causal o hay sólo una concomitancia), a su carácter permanente o temporal, es decir, si un crecimiento sostenido va a producir una disminución de los desequilibrios regionales y a un patrón urbano menos concentrado, y a la forma de resolver los problemas identificados.

En suma, en este momento no hay acuerdo a nivel científico acerca de las consecuencias de la concentración urbana y la metropolización para los países en desarrollo. Veremos ahora qué pasa con los efectos de las migraciones para los lugares de origen y destino de las mismas, distinguiendo entre consecuencias económicas y sociales.

B. Consecuencias económicas de las migraciones para los lugares de origen y de destino

El gran número de consecuencias económicas hipotéticamente derivadas de los movimientos migratorios y su desigual naturaleza hacen muy difícil llegar a estimar un efecto neto general, sea éste positivo o negativo. Piénsese, por ejemplo, que si sólo nos limitamos a la migración rural-urbana, es necesario considerar el impacto de la emigración sobre el crecimiento económico de las áreas rurales, sobre el cambio tecnológico, sobre los mercados de trabajo, sobre el ingreso de la familia del migrante que permanece en la localidad de origen, sobre los salarios, etc.

A las complejidades inherentes a la tarea se agrega la falta de estudios empíricos sobre el tema en la América Latina. La falta de datos no ha impedido, sin embargo, que se hayan planteado algunas hipótesis que vale la pena tener en cuenta en las discusiones de este Seminario.

Algunas de esas hipótesis se refieren al impacto probable de la emigración sobre el desarrollo económico y el cambio tecnológico de las áreas rurales. Para algunos, la selectividad por edad, educación y niveles de calificación de la emigración, que hace que quienes migran sean los adultos jóvenes con mejores niveles relativos de educación y calificación, conduce a una reducción del producto agrícola total y a una baja en la productividad agrícola. A un nivel general, esta es la tesis que sostiene Schulz al discutir la emigración rural, la distribución del ingreso y la productividad agrícola.³⁹ En la América Latina una tesis similar ha sido sostenida por Martínez para el caso peruano.⁴⁰

Otros, sin embargo, hacen ver la necesidad de distinguir efectos distintos según el tipo de migración de que se trate. En el caso de la migración rural-urbana, la migración de desempleados y subempleados podría producir un aumento de los salarios agrícolas.⁴¹ Sin embargo, es más probable que la emigración rural sólo reduzca la fuerza de trabajo subempleada sin que, mientras no disminuya el crecimiento de la población en edades activas, se produzca un efecto en los salarios.

Por último, en relación con este punto, es necesario mencionar que, como han hecho ver Simmons, Díaz-Briquets y Laquian, aun

³⁹ Schulz, G.E., 1976, "Out-Migration, Rural Productivity and the Distribution of Income", Documento presentado en el *Research Workshop on Rural-urban Market Interaction*, IBRD, Washington, D.C.

⁴⁰ Martínez, H., "Las Migraciones Internas en el Perú", en *Aportes*, N°1, octubre, 1968.

⁴¹ Véase Chi-Yi Chen, *Movimientos Migratorios en Venezuela*, Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica, Andrés Bello, 1968.

si se encontrara una asociación entre emigración rural y caída en la productividad agrícola ello no llevaría necesariamente a establecer una relación causal, ya que ambos pueden deberse a otros factores: erosión de los suelos, cambios ambientales, aumentos en la densidad de población, etc.⁴²

Las opiniones están también divididas en cuanto a las interrelaciones entre la emigración rural y el cambio tecnológico en las áreas rurales. Para algunos sería la escasez de mano de obra la que llevaría a que los empresarios agrícolas adoptaran una tecnología intensiva en capital. Sin embargo, es ésta una opinión claramente minoritaria ya que la mayoría piensa que, al contrario, la emigración se debe al menos en parte al desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo que origina la mecanización agrícola. Como ya se ha dicho antes, es ésta la tesis que tiene más apoyo empírico en la América Latina.

Otro punto a discutir es el impacto probable de la emigración rural sobre los salarios agrícolas. En general, se piensa que la reducción del excedente de mano de obra conduce a un mayor ingreso per cápita y a salarios más altos en las áreas rurales, opinión que ha sido sustentada por los análisis llevados a cabo por la Organización Internacional del Trabajo en distintas regiones del mundo y por Yap en el Brasil.⁴³ Desgraciadamente, como hace ver el análisis de la OIT y otros sobre el tema, los estudios llevados a cabo hasta ahora utilizan modelos extremadamente simplificados, hacen supuestos no siempre correctos acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo en las áreas rurales, no consideran el impacto probable de los cambios en la selectividad de los migrantes que se producirían al pasar de una a otra de las situaciones simuladas, ni toman en cuenta la forma cómo las diversas formas de organizar la producción agrícola pueda hacer variar el impacto de la emigración rural sobre los salarios. Por eso, la tesis más aceptada sobre el tema sigue a un nivel de plausibilidad, quedando todavía mucho por hacer para darle un sustento empírico sólido.

Otro punto a ser considerado y sobre el cual poco o nada se sabe en la América Latina es la importancia que tiene para la economía de las comunidades de origen de los migrantes y para

⁴² Simmons, A., Díaz-Briquets, S. y Laquian, A., *Social Change and Internal Migration: A Review of Research Findings from Africa, Asia and Latin America*, Ottawa, Canadá, International Development Research Center, IDRC-TS6c, 1977.

⁴³ Para los primeros véase Gaude, J., 1976, *Causes and Repercussions of Rural Migration in Developing Countries: A Critical Analysis*, Ginebra. International Labour Office, Rural Employment Research Programme, Working Paper. Véase también Yap, L., 1976, "Internal Migration and Economic Development in Brazil", en *The Quarterly Journal of Economics* 90 (1): 119-137.

sus parientes que permanecen en ellas, las transferencias de ingreso que hacen los migrantes mediante envíos de dinero y mercaderías desde las ciudades.

Hasta ahora se han mencionado efectos probables de la migración en las localidades de origen. Los efectos que ellas tienen sobre las ciudades receptoras o la economía nacional como un todo son aún más difíciles de desentrañar. El aumento del desempleo y el subempleo urbano, la fragmentación del mercado de trabajo urbano en un sector "informal" y uno "moderno" o "formal", el aumento de los gastos públicos en la provisión de servicios, etc., son algunas de las consecuencias que generalmente se mencionan como derivadas de la migración hacia las grandes ciudades. Sin embargo, hasta ahora se ha descuidado la otra cara de la medalla que es tan importante como la anterior para llegar a una conclusión, cual es, los efectos, tanto positivos como negativos, que podría producir un cambio en los patrones migratorios prevalecientes. Un primer paso, de ningún modo concluyente, en este sentido, es el estudio de Yap en el Brasil, que ya se mencionara, en el cual se encontró, al simular tres situaciones de migración, que existía una relación positiva entre la reducción en los parámetros migratorios y una caída en el crecimiento promedio anual del P.N.B., así como que una disminución de la migración conduciría a un aumento de las desigualdades en el ingreso de los sectores urbanos y rurales.⁴⁴ Sin embargo, y aun cuando esos resultados son sugerentes, no parece posible llegar en este momento a conclusiones generales acerca del punto.

C. *Consecuencias sociales de la migración interna*

En esta materia el interés principal de los estudios se ha centrado en los efectos que tendrían sobre las ciudades las masivas migraciones hacia ellas, ignorando las consecuencias que ellas pueden tener en los lugares de origen. Las conclusiones a que se llega son, además, no sólo parciales sino también altamente subjetivas.

Entre las consecuencias más mencionadas está la de que, si bien es cierto los migrantes individualmente considerados no están en peor situación que los nativos, la dirección y el volumen de los flujos migratorios son los principales determinantes de la expansión exagerada de las áreas metropolitanas, del desempleo y el subempleo urbano, de la contaminación y el deterioro ambiental, de los déficits en la vivienda y en servicios básicos, de la marginalidad social y ecológica, etc., que afectan a las principales ciudades latinoamericanas. En unos pocos casos (el Perú, por ejemplo), se ha

⁴⁴ Yap, L., *op. cit.*

podido establecer con un razonable grado de confiabilidad la existencia de una relación entre el deterioro urbano y las migraciones hacia esas áreas.⁴⁵

Aunque la anterior es la opinión predominante en la América Latina, algunos autores la consideran demasiado extrema ya que, dicen, la migración rural-urbana y la metropolización sólo han agravado y hecho más evidente algunos problemas sociales seculares de la región.⁴⁶ Es éste un útil llamado de atención, desgraciadamente sin apoyo empírico riguroso.

Otros señalan que muchos de los problemas mencionados en el párrafo anterior tienen otras causas más importantes que las migraciones, entre las cuales se menciona: la distribución de los derechos de propiedad sobre el suelo urbano, que permite muchas veces mantener extensas áreas subutilizadas, con propósitos especulativos; los reglamentos respecto a zonificación; la inversión preferencial en servicios sociales básicos que favorecen a los estratos medios y altos, etc. Quienes sostienen esta posición piensan razonablemente que mientras subsistan esos factores un cambio en la dirección de las corrientes migratorias difícilmente va a solucionar los problemas sociales de las ciudades.⁴⁷

A otro nivel de análisis caben pocas dudas de que el carácter masivo de las migraciones, agravado por las diferencias sociales y culturales entre los lugares de origen y de destino, va a afectar las relaciones sociales y las normas culturales tanto en los lugares de origen como de destino. Es, en efecto, concebible que el carácter selectivo de la emigración haga disminuir el potencial de cambio social en las áreas rurales; la migración sería en este caso una "válvula de escape" que evitaría la acumulación de presiones sociales. Por otro lado, en las ciudades se producirían cambios en el tamaño y en la composición interna de las diversas clases y estratos, aumentarían los conflictos entre ellos y cambiaría el carácter del sistema político, pasando a hacerse más abierto y competitivo. Al mismo tiempo, se produciría una cierta transferencia de relaciones sociales y pautas de conducta propias de las áreas rurales a las ciudades y viceversa, gracias a la migración urbana-rural estacional y la migración de retorno, una difusión de

⁴⁵ Herrera, L., *op. cit.*

⁴⁶ Para una presentación de este punto de vista, véase Jordán, R., "La Urbanización...", en Herrera, L., *et al.*, *Las Consideraciones sobre el Proceso de Urbanización, la Concentración y la Dispersión de la Población en América Latina: Situaciones Críticas*, CELADE/PISPAL, Documento de Trabajo N° 6, abril, 1975.

⁴⁷ Para una defensa de este punto de vista véase Bejer, G., Churchill, A., Cohen, M. y Renaud, B., *The Task Ahead for the Cities of the Developing Countries*, Washington D.C.: IBRD Bank Staff Working Paper N° 209, 1975.

pautas urbanas a esas áreas. Finalmente, es probable que la estructura familiar y de los hogares cambie tanto en las áreas rurales como en las urbanas a consecuencia de la migración.

En íntima relación con las consecuencias sociales están los efectos demográficos de las migraciones tanto en los lugares de origen como en los de destino.

Lo cierto es que no parece posible alcanzar conclusiones firmes sobre este tema sin considerar los efectos sociales de todo tipo de los movimientos migratorios, así como cuáles pueden ser las consecuencias de volúmenes y flujos migratorios alternativos para los lugares de origen y de destino. Quizás lo único seguro que puede decirse por ahora es que los problemas sociales y ambientales causados, o por lo menos agravados, por la migración masiva a las grandes ciudades, están influyendo sobre las altas tasas de fecundidad y de mortalidad infantil encontradas entre los grupos sociales urbanos más desposeídos. Las consecuencias sociales atribuidas por lo menos parcialmente a la concentración de los flujos de inmigración en unas pocas ciudades pasan así a ser determinantes de la fecundidad y la mortalidad diferenciales en las ciudades.

La relación que se acaba de mencionar entre consecuencias sociales de las migraciones, mortalidad infantil y fecundidad, es sólo un ejemplo de las consecuencias demográficas indirectas producidas por las primeras. A él hay que agregar todas las que se derivan del carácter selectivo de las migraciones y de los diferenciales migratorios, tales como los efectos sobre la estructura de edades y de sexos, el estado civil, la nupcialidad, las tasas brutas de mortalidad y natalidad e, indirectamente, el crecimiento natural, tanto en las comunidades de destino como en las de origen y al nivel nacional.

Desgraciadamente, son pocos los estudios que han analizado empíricamente estos efectos, y lo que es peor, los que hay se refieren sólo a los lugares de destino y llegan a resultados contradictorios.⁴⁸

Sin embargo, el estudio de las consecuencias demográficas de la migración es un tema altamente relevante, desde un punto de vista político, en el contexto del Seminario. En particular, la contribución directa e indirecta que las migraciones están haciendo al crecimiento de las ciudades de distinto tamaño, y especialmente a las grandes metrópolis, es una información importante para evaluar el impacto relativo que pueden tener sobre la concentración urbana y la metropolización, las políticas tendientes a cambiar la dirección

⁴⁸ Para los casos de Caracas, Lima y Santiago de Chile, véase Alberts, J., *op. cit.*, parte III.

de los principales flujos migratorios, así como el lapso de tiempo probable entre la adopción de tales políticas y sus efectos. Más aún, una estimación de las consecuencias demográficas de las migraciones es necesaria tanto para calcular las necesidades futuras con respecto a educación, vivienda y servicios sociales básicos que los gobiernos tendrán que afrontar, como para permitirles evaluar los costos de políticas alternativas. Por último, los estudios sobre este tema son cruciales para dar una mayor precisión a las discusiones acerca de los efectos económicos y sociales de las migraciones.

D. Algunas conclusiones generales acerca de las consecuencias de la distribución espacial de las migraciones

Como se dijo al iniciar este documento, la discusión de las consecuencias de la distribución espacial y las tendencias de la migración prevaletentes es importante, desde la perspectiva de las políticas de redistribución, en la medida en que la decisión de intervenir o no intervenir en el proceso migratorio se tome sobre la base de alguna concepción -científicamente sólida o no- de los efectos que están produciendo esa distribución y esas tendencias.

Cuando uno mira el estado del conocimiento sobre esta materia, llega a la conclusión que las dudas, los interrogantes y los debates son mucho más comunes que el conocimiento sólido, confiable e incuestionado. Es claro que los gobiernos no van a esperar que los científicos sociales resolvamos nuestras dudas para actuar o abstenerse de hacerlo. Por otro lado, la posición de cualquier gobierno respecto a las consecuencias va a reflejar siempre no sólo el grado de conocimiento que se tiene acerca de ellas sino también, y en un grado importante, las visiones que tienen de ellas los grupos políticamente dominantes o con más capacidad de ejercer presión sobre él. Esas visiones dependen, a su vez, de los intereses que esos grupos consideran como propios, de las metas que persiguen, de los medios que consideran legítimos para obtener esas metas, de los grupos que creen que deben soportar el costo de los esfuerzos por lograr esas metas, etc. Dicho de otra manera, las decisiones gubernamentales, en éstas como en otras materias, van a ser tomadas considerando criterios políticos e ideológicos y no sólo científicos o técnicos.

Las consideraciones anteriores se hacen no para llegar a la conclusión de que no vale la pena estudiar las consecuencias de la distribución espacial de la población. Al contrario, ellas llevan a enfatizar la necesidad de hacerlo no sólo al nivel general sino también respecto a grupos, clases sociales, áreas y regiones espe-

cíficas, a fin de aportar elementos de juicio para un inevitable debate entre actores políticos que representan intereses contradictorios.⁴⁹

⁴⁹ Para un análisis de los aspectos políticos envueltos en los problemas de distribución y redistribución de la población, véase en este mismo documento Atria, R., *Migración y Concentración Urbana. Problemas y Dilemas*.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El presente documento estuvo destinado a dar una visión general del estado actual del conocimiento acerca de los determinantes y las consecuencias de las tendencias en la distribución espacial de la población latinoamericana. Después de reseñar brevemente algunas características de esas tendencias, se entró a evaluar los estudios disponibles acerca de los determinantes, confirmándose una vez más que las diferencias en ingreso y en oportunidades ocupacionales entre los lugares de origen y de destino de los movimientos migratorios eran los factores socio-económicos más influyentes en ellos. Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas tendientes a disminuir o a reorientar los flujos migratorios, la posibilidad de modificar esos determinantes se ve complicada porque ellos aparecen íntimamente ligados a los estilos de desarrollo predominantes a nivel nacional y de las estrategias y planes específicos de desarrollo sectorial y regional que se están aplicando. La tendencia a concentrar las industrias y las actividades a ellas relacionadas en unas pocas ciudades, que parecen inherentes al desarrollo de muchos países de la región, han aumentado más que disminuido las diferencias en ingreso y en oportunidades de empleo entre ellas y el resto del país. Al mismo tiempo, los cambios en las formas de organización de la agricultura parecen haber disminuido las oportunidades de empleo y de movilidad ocupacional en las áreas rurales, creando al mismo tiempo flujos intrarurales de población relativamente importantes.

Sin embargo, el grado de solidez de nuestro conocimiento acerca de los puntos anteriores es bastante variable. Si bien es cierto que el conocimiento acerca de los determinantes directos de las migraciones es aceptable, es necesario precisar mucho más lo que ahora sabemos acerca de las relaciones que ellos tienen con las estrategias específicas de desarrollo de cada país, así como evaluar mejor cuándo y bajo qué condiciones la concentración industrial y la de población adquieren cierta autonomía. Igualmente, es necesario examinar con más cuidado las condiciones bajo las cuales mejoras tecnológicas en la agricultura y cambios en las formas como se

organiza la producción agrícola crean condiciones no expulsivas de población. Finalmente, respecto a este punto, es necesario reconocer que las encuestas a migrantes nos han enseñado bien poco acerca de la forma cómo se combinan factores contextuales, culturales y psicosociales en las decisiones de migrar.

Como quedó demostrado al revisar la literatura existente, nuestro conocimiento acerca de las consecuencias efectivamente producidas por las tendencias actuales de la distribución espacial de la población se presta aún a múltiples interpretaciones. Es éste otro punto que deberá ser objeto de especial atención en el futuro.

La dispersión de la población rural, aunque generalmente considerada como uno de los problemas graves que presenta la actual distribución espacial de la población en la América Latina, no sólo no está cuantitativamente medida de manera adecuada, sino que se tiene sólo nociones vagas acerca de los factores socio-económicos que pueden haber conducido a ella. Un análisis del tema parece particularmente importante a fin de determinar si la tendencia a que ella disminuya en los últimos años detectada en algunos países se da también en otros, qué tipo de desarrollo rural y agrícola es el que más la favorece y cómo las políticas públicas podrían contribuir a disminuir la dispersión.

Mirado el problema desde un punto de vista más general, la naturaleza de las relaciones entre el desarrollo socio-económico y las tendencias en la distribución espacial de la población plantean el problema metodológico de tomar simultáneamente en cuenta e interrelacionar diversos niveles de análisis. En efecto, aunque con vacíos, el conocimiento acumulado en la América Latina pone de manifiesto que esas tendencias son ininteligibles si no se toman en cuenta los cambios estructurales que han estado ocurriendo como consecuencia de la adopción explícita o implícita de determinados estilos y estrategias de desarrollo, así como si esos cambios no se relacionan con los factores socio-económicos y ambientales que aparecen como determinantes específicos de los movimientos migratorios; si el impacto de éstos, a su vez, no es discriminado por clases y estratos sociales y si, por último, se ignora la influencia de factores culturales y psicosociales.

Lo formidable de la tarea obliga a tener algún criterio que nos permita dar prioridad no sólo a los problemas a ser investigados sino también a los niveles involucrados en el análisis de ellos. A nuestro juicio, aunque es necesario precisar mucho más nuestro conocimiento acerca de cómo distintas estructuras socio-económicas y sus cambios están afectando a las tendencias en la distribución espacial de la población, la pregunta crucial es si esas estructuras pueden ser modificadas por la acción del Estado en un

grado suficiente como para producir cambios significativos y en un plazo relativamente corto en esas tendencias. Los niveles macroestructural y sociopolítico pasan así a ser los más importantes. Las restricciones puestas por la estructura de dominación interna a cada país y por las relaciones económicas y políticas internacionales, los conflictos de metas y objetivos existentes en el seno del gobierno, la capacidad de éste para efectivamente implementar las políticas aprobadas, los efectos ya inevitables de las actuales tendencias demográficas, etc., son algunos de los factores a ser tomados en cuenta al evaluar la posibilidad de adoptar políticas destinadas a alterar los determinantes de las migraciones a fin de lograr una redistribución de la población.

De la adopción del criterio anterior se deriva también la necesidad de examinar el efecto que han tenido o están teniendo sobre los determinantes directos de las migraciones los planes de desarrollo nacional o regional y las políticas sectoriales específicas.

El análisis al primer nivel permite examinar la viabilidad política y económica que tiene la modificación de los planes y políticas cuyos efectos han sido detectados en el análisis al segundo nivel. Este, al mismo tiempo, da una base para estimar cuáles serían los efectos probables de políticas alternativas. Ambos niveles tomados en conjunto ayudan a plantear el problema de la distribución espacial de la población no como una inevitabilidad histórica, sino más bien como parte y consecuencia del estilo de desarrollo que ha adoptado un país, lo que, por lo mismo, lo hace difícilmente solucionable mediante políticas que no alteren de manera importante las características de ese estilo.

**LA URBANIZACION EN
AMERICA LATINA: 1950-1970;
PATRONES Y AREAS CRITICAS**

Fernando Gatica
CELADE

**LA URBANIZACION EN
AMERICA LATINA: 1950-1970;
PATRONES Y AREAS CRITICAS**

Fernando Gatica
CELADE

INTRODUCCION

Desde un tiempo a esta parte los gobiernos latinoamericanos han puesto de manifiesto una creciente preocupación respecto a dos problemas estrechamente interrelacionados y que inciden de manera importante en el desarrollo de la región.

Por una parte, inquietan las disparidades interregionales y urbano-rurales que se observan al interior de cada país, especialmente en cuanto afectan la participación de la población como agente y beneficiaria del proceso de desarrollo; por otra, preocupan las características y modalidades que asume el proceso de urbanización durante las últimas décadas, caracterizado por un ritmo veloz que se acompaña de patrones concentradores de la población, de las actividades económicas y de las oportunidades sociales.

Es indudable que las características y patrones de urbanización predominantes han tendido a acentuar, en el último tiempo, las disparidades interregionales y urbano-rurales que se observan en una gran mayoría de los países; del mismo modo, no puede discutirse la incidencia de estos factores en las modalidades de desarrollo y su dinámica. Sin embargo, no parece existir consenso en cuanto a establecer si ambos aspectos son disfuncionales al desarrollo de la región, o si por el contrario ellos constituyen una precondición necesaria para el desarrollo futuro de los países.

Para muchos, las deficiencias del desarrollo latinoamericano provienen en una medida importante de las diversas modalidades de centralización y de la desigual distribución espacial de actividades económicas, población, oportunidades sociales, modernización tecnológica e institucionalización de la toma de decisiones. Por su parte, los seguidores de las corrientes teóricas que vinculan el desarrollo latinoamericano a la dependencia, miran con desconfianza los actuales patrones concentradores que caracterizan al proceso de urbanización, considerándolos como obstáculos para un verdadero desarrollo. Se sostiene que las grandes ciudades cumplen un doble rol de dominación respecto de la periferia nacional: por una parte, absorbiendo sus recursos para transferirlos a los centros hegemónicos externos y, por otra, desempeñándose como puerta de acceso y centro de difusión hacia las regiones de las influencias económicas, culturales y tecnológicas que perpetúan el patrón de desarrollo dependiente.

Un punto de vista diferente sostienen aquéllos para quienes los países latinoamericanos, predominantemente rurales y de bajos ingresos, requieren de un alto grado de concentración urbana inicial, como condición para poner en marcha un proceso de desarrollo. Argumentan, a su vez, que todos los procesos de desarrollo conocidos han dependido de la captación e inversión de los excedentes producidos por las regiones. Los defensores de esta tesis, suponen, además, que en algún momento o etapa se invertirá este patrón de desarrollo concentrado al irradiarse sus beneficios desde los centros urbanos mayores hacia el resto del territorio, una vez que éstos hayan adquirido el dinamismo suficiente. Esto podría producirse de modo espontáneo o mediante una intervención del Estado.

Cualquiera sea la posición al respecto, se aducen similares argumentos para incorporar dentro de los objetivos de desarrollo global aquéllos propios al desarrollo regional y urbano, ligados a una más adecuada distribución espacial de la población. Algunos de los más relevantes dicen relación con:

a) La necesidad de distribuir con equidad social los frutos del desarrollo;

b) la necesidad de aprovechar integralmente la totalidad de los recursos nacionales, naturales y humanos, con el fin de estimular la economía nacional y lograr la necesaria integración de todo el territorio;

c) las presiones originadas por las condiciones socio-económicas imperantes en las regiones postergadas, respecto de aquellas consideradas privilegiadas;

d) la transferencia, desde la periferia rural hacia las aglomeraciones metropolitanas, de los problemas generados por la carencia de oportunidades sociales, multiplica los efectos de demostración y las presiones de demanda;

e) el despoblamiento selectivo del contingente más dinámico de la fuerza de trabajo de las áreas rurales tiende a acentuar el estancamiento de las regiones postergadas, y

f) la necesidad de enfrentar los desafíos que ofrece el deterioro creciente del medio ambiente urbano metropolitano, consecuencia del rápido e incontrolado proceso de urbanización y crecimiento urbano que experimentan los países.

Estas consideraciones ofrecen un marco introductorio que permite apreciar la importancia que reviste para los gobiernos conocer en forma más precisa las características, modalidades y tendencias del proceso de urbanización y crecimiento urbano que experimentan los países durante las últimas décadas, en cuanto principal mecanismo de redistribución de la población, factor

de acentuación de las disparidades regionales y, en último término, condicionante de la modalidad y dinámica del desarrollo. En consecuencia, el presente trabajo tiene por objetivo describir algunas de las características y tendencias relevantes de dichos procesos y, a su vez, identificar los patrones predominantes que es dable observar en la rápida transformación que experimenta la estructura ecológico-demográfica, destacando algunas de las situaciones críticas que exhiben los veinte países latinoamericanos.¹

Las notas que a continuación se ofrecen pueden considerarse como una síntesis de las principales observaciones y conclusiones de un reciente estudio realizado en CELADE referido a los últimos veinte años de urbanización en la América Latina que tiene por fuente la información censal más reciente.²

¹ El presente estudio sólo incluye aquellos 20 países para los cuales se dispone de información confiable a partir de los censos practicados alrededor del año 1950 y que tradicionalmente se consideran en los estudios regionales de tipo comparativo: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

² Gatica, Fernando, *Veinte Años de Urbanización en América Latina 1950-1970*, (texto preliminar, ditto), CELADE, 1978.

I. CONTEXTO GENERAL DE LA URBANIZACION LATINOAMERICANA

Entender los alcances de la intensa y acelerada transformación urbano-rural que ha experimentado la región durante el transcurso de las dos últimas décadas, requiere tener presente el heterogéneo contexto territorial, poblacional, ecológico y temporal en que se sitúa el proceso de urbanización y crecimiento urbano latinoamericano.

Si bien es cierto que la región puede considerarse homogénea atendiendo a la proximidad e integración territorial, al origen histórico y al patrimonio cultural de los países, presenta sin embargo una gran diversidad de situaciones al considerar la estructura ecológico-demográfica de los veinte países que la componen.

Algunas de las diferencias más relevantes dicen relación con: a) las modalidades de ocupación física del territorio y la distribución de la población; b) el crecimiento y tamaño de la población; c) las características de la estructura regional de asentamientos humanos y d) el momento de inicio de la fase más significativa de la transformación urbano-rural.

1. *Ocupación del territorio y distribución de la población*

Con un territorio de casi 20 millones de Km², la región latinoamericana pone de manifiesto una muy incipiente y desigual modalidad de ocupación. En primer lugar, atendiendo a las características generales de su ocupación física, se ha sostenido que "el territorio está netamente subocupado y con una notable concentración de la población en poca superficie" y que "la importancia territorial de las zonas vacías -con densidad rural inferior a un habitante por Km.²- es muy elevada: del orden del 50 por ciento".³ No obstante los cambios ocurridos en el transcurso de los últimos años que atenúan el alcance de estas afirmaciones, ellas man-

³ CEPAL, *Aspectos Regionales del Desarrollo en los Países Latinoamericanos*, marzo, 1971, p. 15, E/CN.12/896. Este estudio, uno de los más importantes sobre la materia, se basa en la información censal circa 1960 para cinco países: el Brasil, la Argentina, Colombia, el Perú y Chile.

tienen su vigencia, como lo confirman estudios posteriores que tienen por base información *circa* 1970 para los veinte países.⁴ Estas últimas estimaciones permiten observar un significativo descenso en la importancia territorial asignada a las zonas vacías hacia 1970, la que fluctuaría entre un 20 y un 25 por ciento de la superficie total y en las cuales se encontraría asentada menos del uno por ciento de la población. Por su parte, las zonas de ocupación plena -con más de 50 hab./Km.²- representarían sólo el 5 por ciento del territorio, cobijando más del 40 por ciento de la población.⁵

Al estimar la densidad territorial global de la región se aprecia que los índices se incrementan entre 1950 y 1970 desde un 7,7 a 13,3 hab./Km.².⁶ Estas cifras indican que a pesar del importante proceso de densificación que ha experimentado la región durante las últimas décadas, está todavía distante de alcanzar su plena ocupación o densidades como las que presentan Europa o Asia en la actualidad.

En segundo lugar, atendiendo a la extensión territorial de los diferentes países se aprecian importantes contrastes. Por una parte, el Brasil, con 8 y medio millones de Km.² dispone de más del 42 por ciento del territorio regional y, por otra, El Salvador, con una superficie cercana a los 21 mil Km.² sólo representa el 1 por mil del territorio regional, con una extensión 400 veces menor que el primero.⁷

Observando las densidades de ocupación del territorio que presentan los países, se aprecian a su vez disparidades, aunque de menor significación, por cuanto mientras El Salvador alcanza *circa* 1970 una densidad de 170 hab./Km.², Bolivia sólo exhibe un índice de 4 hab./Km.².⁸

En tercer lugar, como contrapunto de las observaciones anteriores, parece sugerente comprobar que junto a un territorio claramente subocupado, con bajos índices de densidad territorial global y extensas áreas vacías, se aprecian muy altos niveles de concentración geográfica de la población urbana metropolitana,

⁴ CEPAL, "Datos y Cifras de Población", en *Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina*, febrero 1975 y CELADE, "América Latina y el Caribe: Densidad de Población en los Países del Área, Alrededor de 1970", en *Boletín Demográfico*, Número Especial N° 1.

⁵ CELADE, *op. cit.*, cuadro 3, p. 21.

⁶ CELADE, *op. cit.*, cuadro 1, p. 9 para la información referida a la superficie de los 20 países. La población ha sido corregida por el autor de acuerdo a los datos ajustados a mediados de 1950, 1960 y 1970.

⁷ CELADE, *op. cit.*, cuadro 1, p. 9.

⁸ CELADE, *op. cit.*, cuadro 1, p. 9.

la que alcanza en algunos países índices promedio que superan los 20 mil habitantes por Km.².⁹

2. *Crecimiento y tamaño de la población*

En el transcurso de las dos últimas décadas la población de la América Latina se incrementó desde 153 millones en 1950, hasta alcanzar 264 millones en 1970. Este muy veloz ritmo de crecimiento, uno de los más altos del mundo, ha significado que la población de la región requiera de sólo 26 años para duplicarse, exhibiendo una tasa de crecimiento promedio anual para el período 1950-1970 de 2,8 por ciento, que supera levemente aquélla exhibida por África, aunque acusando una ligera declinación en la última década.

Considerando los países en forma separada se observan notables diferencias respecto de los ritmos de crecimiento exhibidos durante las dos últimas décadas. En un extremo, se aprecia que países como Costa Rica, Honduras, la República Dominicana y Venezuela experimentaron tasas promedio anuales para el período 1950-1970 que superan el 3,3 por ciento, contrastando con el lento ritmo exhibido por el Uruguay, inferior al 1 por ciento en el mismo período.

Agrupando los países en dos Tipos básicos de acuerdo al nivel de urbanización alcanzado a fines del período y a las características de la estructura de su poblamiento, se aprecian en el cuadro 1 algunas especificidades que vale la pena señalar.¹⁰

En primer lugar, se constata que ambos Tipos de países exhiben ritmos y tendencias similares en el crecimiento de su población; sin embargo, el primer Tipo evidencia un ritmo ligeramente más veloz y una tendencia más acentuada a declinar durante la década del 60. En segundo término, puede apreciarse que este similar comportamiento es independiente de la importancia poblacional

⁹ Herrera, Ligia y Pecht, Waldomiro, *Crecimiento Urbano de América Latina*, CELADE-BID, Santiago de Chile, 1976. Primera parte.

¹⁰ Para los fines de este estudio se propone agrupar los países en dos Tipos básicos considerando algunas características comunes tales como el nivel de urbanización y la estructura del poblamiento. Al Tipo A, caracterizado por los niveles más altos de urbanización y mallas urbanas complejas que comprenden *circa* 1950 a lo menos 10 ciudades y una gran metrópoli, sobre 1 millón de habitantes en el período, se ajustan nueve países: la Argentina, el Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, el Perú, Uruguay y Venezuela. Coinciden estos países con aquéllos de un mayor tamaño de la población, a excepción del Uruguay. El Tipo B, caracterizado por más bajos niveles de urbanización y mallas urbanas débiles, corresponde a los países de menor tamaño poblacional: Bolivia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Dominicana.

Cuadro 1

RITMO DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION^a

Países	1950-1960	1960-1970	1950-1970
Tipo A	2,84	2,70	2,77
Tipo B	2,76	2,68	2,72
América Latina	2,82	2,70	2,76

^a Tasas promedio anuales de crecimiento de la Población. Datos censales ajustados al 1° del VII de 1950, 1960, 1970.

de los países, la que acusa marcados contrastes. En 1970, la población de los países grandes y medianos que componen el Tipo A alcanzó alrededor de 228 millones de habitantes, lo que representa el 86,3 por ciento de la población total de la región, mientras que el conjunto de los once países que componen el Tipo B sólo alcanzó a 36 millones, lo que equivale al 13,7 por ciento de la población de la región. Tomada en conjunto, la población del Brasil y México constituye el 54 por ciento y el Brasil por sí solo representa más de un tercio del total de la América Latina excediendo en casi tres veces la población de los once países que componen el Tipo B.

3. Estructura del poblamiento regional

Al iniciar la segunda mitad del siglo, los veinte países de la América Latina tomados en conjunto presentan una estructura del poblamiento que podría caracterizarse por: a) una frágil red urbana, con un escaso número de ciudades que se multiplica aceleradamente, unida a una vasta red de asentamientos rurales y pequeños pueblos que incorpora a un contingente numeroso de sus núcleos más dinámicos a la malla urbana;¹¹ b) un muy escaso número de grandes metrópolis que se acompaña de altos niveles de concentración de la población; c) redes urbanas nacionales caracterizadas mayoritariamente por una acusada preeminencia de la ciudad principal y una frágil estructura de ciudades intermedias, aspectos que combinados configuran una distribución urbana de tipo primacial.

Al iniciarse la década del 50, la estructura urbana del pobla-

¹¹ Esta multiplicación del número de ciudades es fundamentalmente consecuencia de la reclasificación de núcleos rurales en urbanos. Estos núcleos, al exceder en tamaño el umbral de los 20 mil habitantes asumen nuevas funciones y se incorporan más plenamente al sistema urbano.

miento regional contaba con escasas 328 ciudades en las que se concentraba el 26,8 por ciento de la población. Las aglomeraciones metropolitanas alcanzaban a 64, concentrando casi el 75 por ciento de la población urbana y residiendo en ellas la quinta parte de la población total. Finalmente, la malla urbana regional contaba con sólo seis grandes metrópolis donde se concentraba el 37,6 y el 10,1 por ciento de la población urbana y total de la región, respectivamente.

Del mismo modo, como se verá en detalle más adelante, el rápido proceso de urbanización que experimentó la estructura urbana del poblamiento regional al incorporar 431 nuevos núcleos significó una veloz expansión. Al término del período, la red regional incluía a 759 ciudades. Este dinámico incremento hace que la región sólo requiera de 17 años para duplicar el número de ciudades.

Por otra parte, las estructuras urbanas de los distintos países ofrecen notables disparidades, como se aprecia al constatar que los nueve países del Tipo A contribuyen con aproximadamente el 90 por ciento de los núcleos urbanos, con igual porcentaje del total de las aglomeraciones metropolitanas, y con la totalidad de las grandes metrópolis que conforman la malla urbana regional. Los once países restantes, que ostentan frágiles redes urbanas, sólo representan alrededor del 10 por ciento de la malla urbana regional, aun cuando han exhibido una muy rápida expansión en el período.

4. Inicio de una transformación urbano-rural más dinámica

Otro de los aspectos particulares de la evolución urbana de Latinoamérica dice relación con el reciente inicio de la fase más dinámica del proceso de transformación urbano-rural en la mayoría de los países.

Se estima iniciada la fase más significativa del proceso de urbanización cuando al menos el 25 por ciento de la población reside en asentamientos urbanos de 20 mil habitantes y más. Este momento por lo general coincide en los distintos países con los ritmos más veloces de urbanización.

Observando la evolución urbana de los diferentes países se aprecia un patrón general caracterizado por un tardío inicio de la fase más dinámica del proceso. No obstante el carácter fragmentario de la información censal correspondiente a la primera mitad de siglo, es posible clasificar los países en tres grupos, atendiendo al momento en que ellos trasponen el umbral del 25 por ciento de su población residiendo en áreas urbanas.

El primer grupo, caracterizado por una urbanización temprana, comprende a la Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, países que ya a comienzos del siglo contaban con una proporción urbana de su población superior al 25 por ciento.

El segundo grupo, de urbanización tardía, compuesto por Venezuela, Panamá, Costa Rica, Colombia, el Brasil, México, el Perú y el Ecuador, alcanza niveles semejantes en el período comprendido entre 1940 y 1960.

El tercer grupo, de urbanización muy tardía, comprende por su parte a aquellos países que atraviesan la etapa más acelerada de sus respectivos ciclos de urbanización, trasponiendo dicho umbral a partir de 1970 en adelante. Componen este grupo Nicaragua, la República Dominicana, Bolivia, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití.

La conformación de estos tres grupos de países permite observar el importante desfase temporal que ofrece la etapa más significativa de cambio rural-urbano de la región latinoamericana.

Estas observaciones generales, referidas a cuatro de las más relevantes características contextuales de la urbanización latinoamericana, posibilitan interpretar con mayores antecedentes y mejores instrumentos las principales tendencias y patrones que ofrece el explosivo proceso de urbanización que ha experimentado la región latinoamericana durante las últimas décadas.

II. CARACTERISTICAS Y PATRONES DE LA URBANIZACION DE LA POBLACION

Existe consenso general en sostener que la América Latina atraviesa una etapa crucial de su ciclo de urbanización, cuya característica principal radica en el especial dinamismo que adquiere el proceso durante el período 1950-1970, en el cual 16 de los 20 países entran en la fase más significativa de sus respectivos procesos de cambio rural-urbano interno.

En este período, el patrón general de urbanización de la región puede ser caracterizado por un rápido incremento de la proporción urbana de la población, con una tasa promedio anual del 2,4 por ciento, desde niveles iniciales relativamente bajos del orden del 27 por ciento. Al término del período, esta proporción excedía el 43 por ciento, no obstante la declinación experimentada por el ritmo de urbanización durante la década 1960-1970.

Este patrón general requiere de un análisis más desagregado que haga referencia a las principales características que presenta el proceso en ambos Tipos básicos, así como en los países separadamente, considerando el grado, el ritmo y las tendencias de la urbanización.

1. *Grado de urbanización*

Primeramente, si se examina en el cuadro 2 el grado de urbanización de los países que constituyen ambos Tipos básicos, se observa que aquéllos que componen el Tipo A se encuentran en una fase intermedia o avanzada de sus respectivos ciclos, dupli-

Cuadro 2

GRADO DE URBANIZACION DE LA POBLACION^a

Países	Resumen		
	1950	1960	1970
Tipo A	29,0	36,8	46,0
Tipo B	14,0	18,8	24,8
América Latina	26,9	34,3	43,1

^a Proporción de la población residiendo en localidades de 20 mil habitantes y más. Datos ajustados a mediados de 1950, 1960 y 1970.

cando en promedio el grado que sustentan los países del segundo Tipo. Ello estaría evidenciando, como se ha dicho, un importante desfase temporal en la evolución urbana que experimentan los diferentes países.¹²

Por su parte, el Tipo B corresponde a aquellos países que se encuentran en una fase inicial y explosiva de sus respectivos ciclos, por cuanto al término del período la población urbana del conjunto aún no alcanza el umbral del 25 por ciento antes mencionado.

En segundo lugar, considerando la información censal para el período *circa* 1950-1970 consignada en el Anexo I, se aprecian las muy heterogéneas etapas de urbanización por la que atraviesan los países, lo que da lugar a clasificarlos en cuatro grupos diferentes de acuerdo a los niveles de urbanización alcanzados *circa* 1970.¹³

El primero, compuesto por la Argentina, Uruguay, Venezuela, y Chile, presenta un muy alto nivel de urbanización, con un promedio de un 64 por ciento de su población residiendo en áreas urbanas *circa* 1970.

El segundo grupo, compuesto por Colombia, Cuba, México, el Brasil y el Perú, exhibe niveles medios de urbanización con un promedio de un 43,1 por ciento de su población residiendo en áreas urbanas a fines del período.

El tercero, caracterizado por bajos niveles de urbanización, con un promedio de casi un tercio de la población residiendo en áreas urbanas *circa* 1970, está compuesto por Panamá, el Ecuador, Bolivia, la República Dominicana, Nicaragua y Costa Rica.

El cuarto grupo, conformado por el Paraguay, El Salvador, Honduras, Guatemala y Haití se caracteriza por niveles muy bajos de urbanización al término del período, con un promedio que no alcanza al 20 por ciento.

2. Ritmo de urbanización de la población

La observación del cuadro 3 permite apreciar que ambos Tipos de países exhiben características diferentes respecto del ritmo de incremento en el grado de urbanización.

¹² El Grado de Urbanización considerado en este estudio indica la proporción de la población de un país o región residiendo en centros urbanos sobre los 20 mil habitantes. Este umbral rural-urbano ha sido tradicionalmente utilizado en estudios comparativos de esta naturaleza.

¹³ Durante el desarrollo del estudio se utilizarán indistintamente los términos grado y niveles para designar la proporción de la población total residiendo en centros urbanos sobre un umbral específico de tamaño (20 mil habitantes).

Cuadro 3

RITMO Y TENDENCIAS DE LA URBANIZACION^a

Países	1950-1960	1960-1970	1950-1970
Tipo A	2,4	2,3	2,3
Tipo B	3,0	2,8	2,9
América Latina	2,5	2,3	2,4

^a Tasas promedio anuales de incremento en el grado de urbanización. Datos ajustados a mediados de 1950, 1960 y 1970.

Los países del primer Tipo presentan en conjunto un ritmo moderadamente rápido (2,3), ligeramente inferior a la tasa regional (2,4). En cambio el Tipo B presenta un ritmo muy rápido, con una tasa promedio anual, en el período, de 2,9 por ciento.

Ahora, observando en forma separada el comportamiento de los países durante el período (*circa* 1950-1970) de acuerdo a la información contenida en el Anexo II, llaman la atención los muy dispares ritmos que exhiben los países, contrastando las muy elevadas tasas de la República Dominicana, Honduras y Haití, que en promedio sobrepasan largamente el 4,5 por ciento anual, y aquéllas muy bajas del Uruguay y Cuba, inferiores al 1 por ciento.

3. Tendencias de la urbanización

Como característica general de ambos Tipos de países, se observan tendencias decrecientes en el ritmo de urbanización durante la década 1960-1970, cualquiera sea el nivel general de urbanización y la intensidad del ritmo exhibido por ambos Tipos.

Esta desaceleración pone de manifiesto la independencia que ofrece la tendencia respecto de ambos factores. Además, hace ver la necesidad de explorar el impacto que sobre ella ejercen las diversas fases de transición demográfica por la que atraviesan los países, así como la modalidad y dinámica de desarrollo que en ellos prevalece.

Considerando los 20 países en forma separada se aprecia una mayoritaria tendencia decreciente en el ritmo de su urbanización: sólo tres países (Haití, Paraguay y Chile) evidencian tendencias a una mayor aceleración, y en otros seis (la República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, la Argentina y Cuba) el ritmo manifiesta características de relativa estabilidad en ambos períodos. (Véase el Anexo II).

4. Nivel y ritmo de urbanización

El examen de las características que ofrece el ritmo de urbanización en cada uno de los Tipos básicos, permite concluir que las diferencias observadas respecto al grado de urbanización tienden a reflejarse en el diferente dinamismo de su ritmo de incremento posterior.

Como era de esperar, al correlacionar el grado de urbanización de los países al inicio del período con su posterior ritmo de urbanización, se obtuvo un sugerente valor de R de $-0,69$. Esto parece confirmar la hipótesis que sostiene que junto con avanzar los países en sus respectivos ciclos de urbanización tiende a hacerse más lenta la transformación urbano-rural. Sin embargo, se observaron algunos comportamientos discrepantes que merecen atención preferente.

Mientras los países del primer Tipo básico, con la excepción de Cuba, exhiben un ritmo de acuerdo a su grado de urbanización inicial, los del segundo Tipo en cambio, especialmente aquéllos de más bajos niveles iniciales, no siempre evolucionaron con la rapidez esperada, como los casos de El Salvador y Paraguay, y en forma más matizada, los de Guatemala y Bolivia. Todos ellos exhibieron un ritmo de urbanización muy por debajo de lo esperado conforme a su nivel inicial, planteando una interrogante acerca de los factores que han contribuido a que aún no inicien la fase más dinámica de sus respectivos ciclos. Pareciera necesario investigar acerca de la importancia explicativa que pudiese atribuirse a las corrientes de emigración internacional que experimentan estos países, especialmente desde las áreas urbanas; así como también acerca del efecto de algunas políticas destinadas a la colonización y ampliación de sus fronteras agrícolas, sobre esta modalidad de evolución.

5. Patrones de urbanización predominantes

Luego de examinar los niveles, el ritmo y las tendencias de la urbanización es posible identificar algunos patrones prevalecientes, a los cuales se ajusta la evolución urbana de los diferentes países.

El primer patrón es característico de aquellos países con una urbanización temprana, niveles más altos de urbanización *circa* 1970 y un lento ritmo de incremento con tendencias decrecientes. Se ajustan a este comportamiento, principalmente la Argentina, el Uruguay, Chile y, con matices, Cuba y Venezuela. Este grupo incluye por lo general los países que exhiben los más altos índices

de desarrollo e industrialización y una etapa más avanzada de transición demográfica.¹⁴

El segundo patrón corresponde al comportamiento de aquellos países que se caracterizan por una urbanización tardía, que superan el umbral del 25 por ciento de su población urbana entre los años 1940 y 1960, que alcanzan niveles medios de urbanización al término del período y que exhiben ritmos rápidos y moderadamente rápidos de urbanización acompañados de tendencias decrecientes. Se ajustan a este comportamiento, Colombia, el Brasil, México, el Perú, el Ecuador, Panamá y Costa Rica, países que por lo general trasponen fases intermedias de desarrollo, industrialización y transición demográfica.

El tercer patrón, caracterizado por una urbanización muy tardía, que alcanza al término del período niveles muy bajos, inferiores en promedio al 25 por ciento de su población urbana, ritmos muy rápidos y tendencias decrecientes, corresponde al comportamiento presentado por la República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Haití. Estos países ofrecen los índices más bajos de desarrollo e industrialización y trasponen una fase inicial de su transición demográfica. El Salvador, Paraguay, Bolivia y Guatemala, presentan una variante respecto del tercer patrón, por cuanto si bien ofrecen similares características generales difieren fundamentalmente en la intensidad del ritmo que se aprecia como moderadamente lento o lento.

¹⁴ Para la información referida a niveles de Desarrollo e Industrialización, consúltase: CEPAL, *Indicadores del Desarrollo Económico y Social de América Latina*, noviembre, 1976 E/CEPAL/I.021/ y CEPAL, "Contribuciones al Producto Interno Bruto de las Distintas Ramas de la Actividad Económica", en *Estudios Económicos para América Latina*, años 1971, 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976.

Para la información referida a las fases de Transición Demográfica, consúltase Somoza, Jorge L., *América Latina: Situación Demográfica Alrededor de 1973 y Perspectivas para el Año 2000*, CELADE, enero de 1975, Serie A, N° 138, pp. 25-33 y CELADE, *Boletín Demográfico*, Año IX, N° 17, enero de 1976, pp. 33-35.

III. CARACTERISTICAS Y PATRONES DEL CRECIMIENTO URBANO

El crecimiento urbano, en cuanto incremento absoluto de la población que reside en núcleos urbanos, ocurre independientemente de los cambios en la proporción urbano-rural, la que puede aumentar, mantenerse o decrecer, sin que por ello éste se detenga. En particular, el crecimiento urbano de la América Latina ha dado muestras de un extraordinario dinamismo durante las dos últimas décadas, incrementándose la población urbana en más de 72 millones de habitantes, con una tasa promedio anual de 5,2 por ciento que casi duplica la ya alta tasa de crecimiento de la población no obstante las tendencias decrecientes observadas en el período 1960-1970.

Este explosivo crecimiento adquiere mayor relieve al constatar que la población urbana sólo necesitó de algo más de 13 años para duplicar su tamaño mientras la población total y rural requirieron de 26 y 48 años, respectivamente. Además, las ciudades absorbieron cerca del 60 por ciento del crecimiento de la población en el período. De acuerdo con estas características prevalecientes, el patrón general de crecimiento urbano de la región podría ser definido por un alto ritmo decreciente.

Pero, si se consideran los diversos componentes del crecimiento urbano, a nivel de la región, se observa un patrón general de carácter mixto, caracterizado por un relativo equilibrio en la importancia que se atribuyen a los componentes principales: tasa general de crecimiento del país y migraciones rural-urbanas, aun cuando tiende a acentuarse la contribución del primero. Estos componentes contribuyen respectivamente con el 45,2 y el 39,9 por ciento del crecimiento urbano en el período 1950-1970. El 15 por ciento restante constituye el aporte de la reclasificación de núcleos de rurales en urbanos. Esto significa que de los 72 millones de nuevos residentes urbanos en el período, 32,8 millones se deberían al crecimiento que experimenta la población de las ciudades, si ellas se incrementaran de acuerdo a la tasa general de crecimiento del país. Cerca de 29 millones se deberían al desplazamiento de la población desde las áreas rurales y aproxima-

damente 11 millones corresponderían a la reclasificación de núcleos.¹⁵

1. Ritmo y tendencias del crecimiento urbano

Dentro de la tónica general de la región, caracterizada por un gran dinamismo de crecimiento de la población urbana, es preciso examinar con algún detenimiento los ritmos diferenciales que ofrecen los Tipos básicos y los países que los constituyen, con el objeto de lograr identificar algunos de los patrones predominantes.

Observando el cuadro 4 se aprecian algunas diferencias significativas en la evolución que experimenta la población urbana en ambos Tipos de países, destacándose principalmente dos.

Cuadro 4

RITMO Y TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO URBANO^a

Países	1950-1960	1960-1970	1950-1970
Tipo A	5,30	5,04	5,17
Tipo B	5,82	5,58	5,70
América Latina	5,34	5,08	5,21

^a Tasas promedio anuales de crecimiento de la población urbana. Datos ajustados a mediados de 1950, 1960 y 1970.

En primer término, se constata que los países más urbanizados y dotados de mallas urbanas más extensas y complejas, correspondientes al Tipo A, tienen un ritmo de incremento ligeramente más moderado que el observado en los países de menor nivel de urbanización.

En segundo lugar, se aprecia que cualquiera sea el Tipo al que pertenezcan los países, por lo general, ellos muestran una importante desaceleración de su ritmo durante la década del sesenta.

Por otra parte, se aprecian comportamientos muy heterogéneos, al examinar en el Anexo III los ritmos y tendencias de crecimiento

¹⁵ Algunas de las estimaciones más recientes del CELADE referidas a las tasas brutas de natalidad y mortalidad, diferenciales para las áreas rurales y urbanas de países de distintos niveles de urbanización y desarrollo, como Bolivia y Chile, permiten apreciar que del efecto combinado de ambas, resultan tasas de crecimiento natural idénticas en el primer caso y muy similares en el segundo. Esto hace posible aplicar la tasa general del país a la población urbana del inicio y estimar de este modo la población esperada urbana para momentos posteriores en el tiempo.

urbano de los distintos países durante el período 1950-1970. Mientras la República Dominicana y Honduras requieren menos de 10 años para duplicar su población urbana, evidenciando un muy rápido ritmo de incremento con una tasa promedio anual que supera el 7,7 por ciento, Uruguay, presenta un lento ritmo de incremento con una tasa promedio anual que sólo alcanza al 1,6 por ciento, requiriendo de 44 años para duplicar su población urbana.

No ocurre lo mismo respecto a las tendencias que ofrece el ritmo de crecimiento urbano, las que en la mayoría de los países evidencian una clara desaceleración durante el segundo intervalo censal. Sólo tres países exhiben un incremento en su ritmo: el Perú, Haití y Paraguay, mientras otros cinco presentan tendencias relativamente estables: México, El Salvador, Bolivia, la Argentina y Cuba.

Considerando en forma conjunta ritmos y tendencias, es posible identificar tres diferentes patrones de crecimiento urbano.

El primer patrón, caracterizado por ritmos lentos o moderados de incremento, con tasas anuales promedio inferiores al 4 por ciento y tendencias estables y moderadamente decrecientes, corresponde a aquellos cuatro países de urbanización temprana, con niveles de urbanización altos y ritmos lentos: la Argentina, Chile, Cuba y Uruguay.

El segundo patrón es característico de los países que exhiben un ritmo moderadamente rápido con tasas promedio anuales de incremento entre un 4 y un 5,5 por ciento y tendencias decrecientes. Comprende a Guatemala, Panamá, El Salvador, Bolivia y el Paraguay, aun cuando este último presenta tendencias diferentes. Si se excluye Panamá, los cuatro países restantes corresponden a aquéllos que se ajustan a un patrón de urbanización particular, evidenciando lentos o moderados ritmos de urbanización, no obstante el carácter muy tardío de su fase dinámica, los bajos niveles de urbanización y la fragilidad de sus mallas urbanas.

El tercer patrón se caracteriza por ritmos rápidos y muy rápidos de crecimiento urbano, con tasas promedio anuales superiores al 5,8 por ciento y tendencias marcadamente decrecientes. A esta modalidad de crecimiento urbano se ajustan aquellos once países que duplican la población de las ciudades en períodos inferiores a los 13 años: Venezuela, el Perú, el Brasil, Haití, Nicaragua, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, la República Dominicana y Honduras. Además, a excepción de Venezuela, presentan una urbanización tardía, niveles medios y bajos de urbanización al término del período y, consecuentemente, los ritmos más rápidos de urbanización.

2. Componentes del crecimiento urbano

El conocimiento y ponderación de la importancia que reviste la contribución de los distintos componentes al crecimiento urbano, ha cobrado recientemente especial relevancia, por cuanto el conocimiento del patrón de crecimiento urbano que prevalece en un país influye directamente en el tipo de políticas susceptibles de ser aplicadas en relación con la redistribución de la población y el desarrollo urbano.

Un patrón que tiene como componente principal las migraciones de carácter rural-urbano dará origen a políticas muy diferentes de aquél en que predomina la contribución de la tasa de crecimiento de la población o la expansión de la red urbana a través de la reclasificación de núcleos. El carácter selectivo de los movimientos migratorios, la edad, el sexo y la capacitación de los migrantes, requieren un tipo de respuesta diferente de aquel patrón basado principalmente en el crecimiento natural de la población de las ciudades.

Varios autores, tales como, L. Wingo, K. Davis, E. Arriaga y L. Ducoff han realizado, especialmente en la década del 60, estimaciones acerca de la contribución diferencial de los diversos componentes, empleando con este objeto diferentes técnicas de medición. Aun cuando sus conclusiones no concuerdan necesariamente respecto a la importancia prioritaria que le atribuyen a uno y otro componente, puede sostenerse a modo de consenso, que ellas indican un marcado equilibrio en la importancia asignada tanto a las migraciones rural-urbanas como al crecimiento natural de la población de las ciudades. Cada uno de estos factores explicaría alrededor del 40 por ciento del crecimiento, asignando entre el 15 y el 20 por ciento a la reclasificación de núcleos o a la acción combinada de los componentes principales.¹⁶

Considerando la información censal más reciente y utilizando la modalidad de medición más difundida, que tiene por propósito estimar la contribución de los tres componentes principales: tasa general de crecimiento, migraciones rural-urbanas y reclasificación

¹⁶ Consultar entre otros: a) Wingo, L., "Recent Patterns of Urbanization among Latin American Countries", en *Urban Affairs Quarterly*, Vol. II, N° 3, marzo, 1967, p. 108; b) Davis, Kingsley, "The Urbanization of the Human Population", en Gerald Breese (ed.), *The City in Newly Developing Countries*, Prentice-Hall N° 5, 1969, p. 5-53; c) Arriaga, Eduardo E., "Components of City Growth in Selected Latin American Countries", en *Milbank Memorial Fund Quarterly*, abril, 1968, Vol. XLVI, N° 2, Parte 1, y el más completo de los análisis para el período (1950-1960); d) Ducoff, Louis J., *The Role of Migration in the Demographic Development of Latin America*, documento preparado para el Milbank Memorial Fund, Sixtieth Anniversary Conference, Nueva York, abril, 1965.

de núcleos, los distintos tipos básicos de países ofrecen algunas características particulares, como se desprende de la observación del cuadro 5.

Primeramente se aprecia que los países que componen el Tipo A considerados en forma conjunta, evidencian una significativa mayor contribución del componente tasa general de crecimiento sobre las migraciones rural-urbanas; tendencia que propende a acentuarse en el transcurso del período. Esto se expresa en un incremento de la contribución porcentual del primer componente y una ligera declinación del segundo en la década del 60, decreciendo a su vez levemente la importancia del componente reclasificación de núcleos. En segundo lugar, los países que

Cuadro 5

COMPONENTES DEL CRECIMIENTO URBANO

(Contribución porcentual 1950-1970^a)

Países	1950-1960			1960-1970			1950-1970 (Acumulado)		
	I Creci- miento total	II Migra- ciones	III Reclasi- ficación	I Creci- miento total	II Migra- ciones	III Reclasi- ficación	I Creci- miento total	II Migra- ciones	III Reclasi- ficación
Tipo A	44,4	40,1	15,5	46,0	39,8	14,2	45,4	39,9	14,7
Tipo B	41,2	37,8	21,0	44,6	39,3	16,1	43,4	38,7	17,9
América									
Latina	44,1	39,9	16,0	45,9	39,7	14,4	45,2	39,8	15,0

^a Datos ajustados a mediados de los años 1950, 1960 y 1970.

componen el Tipo B considerados en conjunto, exhiben como características específicas respecto del primer Tipo, una significativa mayor contribución del componente reclasificación de núcleos, aunque decreciente, unida a un importante incremento de ambos componentes principales durante el período 1960-1970. Del mismo modo, los datos acumulados de ambos períodos muestran un predominio del componente tasa general de crecimiento, aunque menos acentuado que el exhibido por el Tipo A.

Si se examina en el Anexo IV la contribución diferencial de los diversos componentes en el crecimiento urbano de los 20 países, se desprenden algunas conclusiones de importancia:

a) En la mayoría de los países la contribución de la tasa general de crecimiento supera a la migración rural-urbana en ambos períodos.

b) Parece mantenerse constante la contribución diferencial de

ambos componentes en el transcurso de los dos períodos intercensales considerados.

c) En algunos países, la contribución del componente reclasificación de núcleos al crecimiento urbano adquiere una significativa importancia, especialmente en la República Dominicana y en Costa Rica, donde bordea el 30 por ciento y en el Uruguay, Honduras y el Ecuador, donde supera el 20 por ciento. Esta característica, que estaría indicando una gran expansión de las débiles mallas de asentamiento, aparece como una interesante alternativa, en especial para los países pequeños, respecto de los patrones concentradores que exhibe el crecimiento urbano en los países más urbanizados y de mayor tamaño.

Atendiendo al predominio de la contribución de los dos principales componentes del crecimiento urbano durante los dos períodos intercensales considerados, es posible definir tres diferentes patrones. El primero, caracterizado por un predominio estable del componente tasa general de crecimiento de la población durante ambos períodos, corresponde al comportamiento exhibido por diez países: la Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, el Uruguay y Venezuela. Por lo general estos países corresponden a aquellos más urbanizados y ritmos más lentos de urbanización y crecimiento urbano.

Al segundo patrón, caracterizado por un predominio estable del componente migraciones rural-urbanas en el transcurso de ambos períodos, se ajustan seis países: el Brasil, Colombia, Haití, Honduras, el Perú y la República Dominicana; los cuales, por lo general, exhiben niveles medios y bajos de urbanización y los ritmos más rápidos.

El tercer patrón, caracterizado por el predominio alternado de uno y otro componente durante el transcurso de ambos períodos intercensales, corresponde al comportamiento exhibido por cuatro países: Bolivia, el Ecuador, Guatemala y Nicaragua.

A modo de conclusión, se exploró la eventual asociación que pudiese observarse en los países, entre los niveles de urbanización al inicio del período y la tasa de crecimiento de la población en el período 1950-1970, respecto de la contribución porcentual del componente tasa general de crecimiento del país al crecimiento urbano. Los valores de R para ambos casos fue de 0,52 y -0,07, respectivamente. Si bien ambas correlaciones indican diferentes grados de asociación, sugieren, sin embargo, que la explicación de la contribución diferencial de ambos componentes del crecimiento urbano estaría ligada a otras variables distintas de las demográficas, entre otras, las características particulares de la estructura del poblamiento preexistente y las modalidades específicas del desarrollo regional puestas en práctica en los distintos países.

IV. CARACTERÍSTICAS Y PATRONES DEL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Uno de los aspectos más destacados de la transformación urbana que experimenta la América Latina radica en el muy rápido ritmo de crecimiento de las ciudades y aglomeraciones de carácter metropolitano. La importancia de esta acelerada evolución de las ciudades se hace sentir, principalmente, a través de las dificultades que muestran los gobiernos en la provisión de los servicios urbanos básicos y del empleo requerido en respuesta a la demanda generada por este explosivo crecimiento. Parece difícil imaginar que los organismos técnicos responsables en los distintos países dispongan de los recursos suficientes y de la flexibilidad administrativa requerida para hacer frente a los desafíos que plantean ciudades que con frecuencia duplican su población en períodos comprendidos entre los cinco y los diez años. La provisión de empleos, vivienda, salud y educación, como también la provisión de los servicios básicos de urbanización, comúnmente han operado con retardo, y las más de las veces los alcances de su acción han sido insuficientes respecto de la creciente demanda.

Estas observaciones generales hacen ver la necesidad de conocer mejor *qué* tipo de ciudades experimentan, *qué* ritmo de crecimiento y con *qué* tendencias durante el período examinado.

1. *Ritmo y tendencias del crecimiento de las ciudades*

Un examen de la evolución que experimentaron los núcleos urbanos durante las dos últimas décadas aporta algunas conclusiones que pueden sintetizarse en los siguientes puntos.

a) Observando las características de tamaño que presentan las cien ciudades de crecimiento más rápido, se constata con sorpresa, que el 72 por ciento de ellas corresponden a ciudades pequeñas, con una población entre 20 y 50 mil habitantes. Con frecuencia se atribuye una asociación positiva entre el tamaño de las ciudades en un momento del tiempo y su ritmo posterior de crecimiento, sosteniéndose que las ciudades de mayor tamaño serían aquellas que experimentan un crecimiento más acelerado, fruto de su mayor dinamismo y de ciertos efectos de inercia demográfica. Sin embargo, la información más actualizada disponible da lugar

a conclusiones distintas, por cuanto sólo dos de las ciudades de mayor tamaño al inicio del período están representadas entre aquéllas que experimentaron un más rápido crecimiento: Bogotá y Sao Paulo, en los lugares N^{os} 50 y 74, respectivamente.

b) Como era de esperar, las cien ciudades de mayor crecimiento corresponden principalmente a los países con redes urbanas de mayor tamaño y con un ritmo más dinámico de crecimiento urbano: el Brasil, México, Venezuela, el Perú y Colombia. Estos cinco países en conjunto aportan 89 de las cien ciudades consideradas.

c) La explosiva transformación del paisaje urbano latinoamericano puede ser aquilatada en toda su magnitud al constatar que las cien ciudades de mayor crecimiento exhibieron una tasa promedio anual sobre 5,7 por ciento; 42 ciudades una tasa sobre 7 por ciento, 14 ciudades una tasa sobre 8 por ciento y, finalmente, cuatro ciudades un ritmo de incremento promedio anual sobre 11 por ciento.

d) Ahora bien, si se examina el ritmo de crecimiento de la totalidad de las ciudades según su categoría de tamaño, no se constatan diferencias significativas respecto a la velocidad de su crecimiento, el que alcanza en promedio una tasa anual de 4,5 por ciento, y exhibe una tendencia general a disminuir su aceleración durante el período (1960-1970). Esta tendencia es consecuente con la caída, tanto de la tasa de crecimiento de la población, como particularmente de aquélla que experimentan los ritmos de urbanización y de crecimiento urbano. Estos alcances permiten concluir que la fase más dinámica del crecimiento de las ciudades parece haber quedado atrás, situándose en el período comprendido entre 1940 y 1960, lo que tiende a atenuar, a futuro, sus implicaciones en el campo de las políticas de urbanización y crecimiento urbano susceptibles de aplicarse en la región.

e) Otro indicador de la importancia que asume el crecimiento de las ciudades lo constituye la alta proporción del crecimiento de la población absorbida por las ciudades, apreciándose que en tres países: el Uruguay, la Argentina y Chile, las ciudades absorbieron durante el período (1960-1970) todo el crecimiento de la población y parte de la población rural. Otros dos, Colombia y Venezuela, estuvieron muy próximos a experimentar un crecimiento negativo de su población rural en el mismo período.

Estos comentarios generales referidos al extraordinario dinamismo que ofrece el crecimiento de las ciudades en la región, permiten delinear un patrón general de crecimiento de las ciudades que se caracterizaría por un muy rápido ritmo con tendencias decrecientes, que alcanza ribetes explosivos en algunas de las ciudades pequeñas.

2. Componentes y patrones del crecimiento de las ciudades

Al analizar los componentes del crecimiento urbano de las ciudades principales de los distintos países empleando el mismo método y los mismos supuestos utilizados anteriormente, es posible establecer la conformación de tres patrones diferentes.¹⁷

En primer lugar, llama la atención la importancia mayoritaria de las ciudades caracterizadas por un predominio estable de la contribución de la tasa general de crecimiento durante el período. Se ajustan a este patrón once ciudades: Buenos Aires, La Habana, Quito, San Salvador, Ciudad de Panamá, Montevideo, Caracas, Río de Janeiro, Asunción, La Paz y San José. Las siete primeras, acentúan la importancia de este componente sobre las migraciones en el período 1960-1970.

El segundo patrón, caracterizado por un predominio estable del componente "migración" es propio de siete ciudades, precisamente las que exhiben las más altas tasas de crecimiento. Cinco de ellas acentúan la vigencia de ese patrón a lo largo del período: Managua, Santo Domingo, Tegucigalpa, Port-au-Prince y Bogotá; en cambio Sao Paulo y Lima-Callao, muestran una ligera declinación.

El tercer patrón, que se caracteriza por un predominio alternado de uno y otro componente a lo largo del período, corresponde al exhibido por sólo cuatro ciudades: Santiago, Guayaquil, Ciudad de Guatemala y Ciudad de México. Parece conveniente hacer notar que las alteraciones en la contribución de ambos componentes en períodos breves de tiempo, pueden estar influidas por la anexión de localidades suburbanas a la aglomeración central; la que no ha sido posible estimar en forma independiente, tendiendo a abultar el peso del componente migracional.

¹⁷ La estimación respecto a la importancia diferencial de los componentes del crecimiento de las ciudades, está basada en la población esperada de las ciudades si ellas crecieran de acuerdo a la tasa general de crecimiento del país. Dado el supuesto en que se apoya, esta estimación no pretende reemplazar estudios más rigurosos que tienen por base las estadísticas vitales disponibles para algunas ciudades. Sin embargo, a nivel de región y con propósitos comparativos, parece ser el único camino actualmente viable.

V. TRANSFERENCIA DE LA POBLACION RURAL Y CRECIMIENTO URBANO

El proceso de urbanización como el de crecimiento urbano que lo acompaña, involucran una alteración de las relaciones urbano-rurales mediante la expansión de las formas urbanas y un correlativo debilitamiento de las formas rurales del poblamiento. Como resultado de esta interdependencia rural-urbana se modifican también las características ecológico-demográficas del sector rural al desplazarse parte de su población hacia los núcleos de carácter urbano.¹⁸

Este capítulo tiene por propósito estimar en qué medida las áreas rurales contribuyen con parte de su propio crecimiento al crecimiento urbano, qué porcentajes de su crecimiento esperado han transferido y en qué medida han sido capaces de retenerlo.

Algunos autores estiman la contribución de las áreas rurales al crecimiento urbano, así como la capacidad que ellas tienen de retener su población, sobre la base de aplicar la tasa de crecimiento general del país a la población rural del inicio del período, obteniendo de este modo la población rural esperada.¹⁹

Acumulando los datos de los dos períodos a nivel de la región, se observa en el cuadro 6 que las áreas rurales transfirieron cerca del 51 por ciento de su crecimiento esperado, lo que representa casi 40 millones de habitantes, de los cuales se puede estimar en aproximadamente 29 millones la transferencia vía migraciones y 11 millones vía reclasificación de núcleos de rurales en urbanos.²⁰

El cuadro resumen a nivel regional muestra, por una parte, la progresiva incapacidad de las áreas rurales de retener el crecimiento de su población, lo que tiene como consecuencia directa el acele-

¹⁸ Véase Atria, Raúl y Gatica, Fernando, "Consideraciones para el Análisis de la Urbanización, la Estructura del Poblamiento y la Dinámica de la Población en América Latina", en PISPAL, *Urbanización, Estructura Urbana y Dinámica de Población*, Seminario, Bogotá, Colombia, noviembre, 1975, pp. 23-42.

¹⁹ Consultar Ducoff, Louis, "The Role of Migration", *op. cit.* Este mismo predicamento ha sido utilizado en los cálculos de este estudio, por cuanto no existe información disponible acerca de las tasas diferenciales de natalidad y mortalidad urbano-rurales para los 20 países actualizados *circa* 1970.

²⁰ Véase el Anexo V y la información contenida en el Capítulo III de este estudio.

Cuadro 6

TRANSFERENCIA DE POBLACION RURAL Y CONTRIBUCION
AL CRECIMIENTO URBANOResumen
(En porcentajes)

Países	1950-1960		1960-1970		1950-1970	
	I Transfe- rencia del creci- miento rural esperado	II Contri- bución al cre- cimiento urbano absoluto	I Transfe- rencia del creci- miento rural esperado	II Contri- bución al cre- cimiento urbano absoluto	I Transfe- rencia del creci- miento rural esperado	II Contri- bución al cre- cimiento urbano absoluto
					(Acumulado)	
Tipo A	46,0	55,2	63,4	53,7	55,2	54,3
Tipo B	23,0	57,9	31,2	55,9	27,4	56,6
América Latina	42,5	55,4	58,1	53,9	50,8	54,5

Nota: Consúltase el Anexo V.

rado incremento que experimenta la transferencia de población rural a las áreas urbanas y, por otra, que la contribución porcentual de este importante contingente poblacional al crecimiento urbano tiende a disminuir, aunque lentamente, a lo largo del período. Estas observaciones permiten concluir que las relaciones urbano-rurales a nivel de la región exhiben un patrón general que se caracteriza por la incapacidad progresiva de las áreas rurales de retener el crecimiento de su población. Esta característica es correlativa al constante incremento de la proporción del crecimiento esperado de la población rural transferido a las áreas urbanas, con una contribución estable, vía migraciones y reclasificación de núcleos, que explica aproximadamente el 55 por ciento del crecimiento urbano absoluto en el período (1950-1970).

Ahora, observando en el Anexo V el comportamiento del conjunto de países de ambos Tipos se constatan significativas diferencias.

En primer término, los países más urbanizados y dotados de mallas urbanas más complejas, correspondientes al primer Tipo básico, están experimentando un intenso cambio en sus relaciones urbano-rurales, que se expresa en el importante aumento de la proporción del crecimiento rural transferido a las áreas urbanas, incrementándose desde un 46,0 por ciento en el período (1950-

1960) hasta alcanzar un 63,4 por ciento en el último período. Planteado de otra manera, mientras en la década del 50 las áreas rurales retienen el 54 por ciento de su crecimiento esperado, en el período siguiente, sólo son capaces de retener el 36,6 por ciento. Este importante contingente de población rural transferida contribuye con el 54,3 por ciento del crecimiento urbano absoluto del período.

En segundo lugar, los países menos urbanizados y de mallas urbanas más frágiles se ajustan a un patrón de comportamiento diferente, por cuanto las áreas rurales retienen la mayor parte del crecimiento esperado de su población (sobre el 70 por ciento), aunque evidenciando un progresivo debilitamiento, a ritmo moderado, que los lleva a transferir respectivamente el 23 y 31 por ciento de su crecimiento esperado en ambos períodos. Sin embargo, no obstante la menor proporción de su población rural transferida, contribuyen al crecimiento urbano absoluto en un porcentaje superior al primer Tipo, cercano al 57 por ciento.

De esta forma, atendiendo al comportamiento exhibido por los países en forma separada (véase el cuadro 7), puede observarse la conformación de cuatro tipos que se ajustan a diferentes patrones de acuerdo a la importancia que asume la transferencia rural-urbana de su población y su contribución al crecimiento urbano.

El primer tipo de países, que incluye al Brasil, al Perú, a Colombia y al Uruguay, se conforma a un patrón de comportamiento que se caracteriza tanto por transferir más del 50 por ciento de su crecimiento rural esperado como por una contribución al crecimiento urbano superior a esta proporción.

El segundo tipo de países, de urbanización avanzada, conformado por Venezuela, Chile y la Argentina, se ajusta a un patrón caracterizado por la transferencia de un porcentaje superior al 50 por ciento de su crecimiento rural esperado, y una contribución al crecimiento urbano inferior al 50 por ciento.

El tercer tipo, caracterizado por una transferencia menor del 50 por ciento y una contribución al crecimiento urbano mayor que este porcentaje, corresponde al patrón predominante, al que se ajustan siete países: Guatemala, Honduras, Haití, Bolivia, Nicaragua, el Ecuador y la República Dominicana. Estos países son los menos urbanizados y aquéllos que por lo general exhiben ritmos más rápidos de urbanización y crecimiento urbano, a excepción de Guatemala y Bolivia.

El cuarto tipo corresponde a un patrón caracterizado por una transferencia de población rural y contribución al crecimiento urbano inferiores al 50 por ciento. Se conforman a este patrón: El

Salvador, Paraguay, Costa Rica, Cuba, Panamá y México, países que por lo general corresponden a aquéllos de urbanización media o baja y un ritmo moderado o lento de urbanización.

Cuadro 7

TIPOLOGIA DE PAISES DE ACUERDO A LA TRANSFERENCIA
DE LA POBLACION RURAL Y LA CONTRIBUCION
AL CRECIMIENTO URBANO 1950-1970

(En porcentajes)

Contribución al crecimiento urbano	Transferencia de población rural	
	Transfieren más del 50 por ciento del crecimiento rural esperado	Transfieren menos del 50 por ciento del cre- cimiento rural esperado
	I	III
Contribuyen con más del 50 por ciento del creci- miento urbano ^a	Brasil 52,2 (59,3)	Guatemala 17,3 (52,3)
	Perú 57,1 (64,3)	Honduras 24,4 (71,0)
	Colombia 59,8 (61,6)	Haití 28,4 (79,2)
	Uruguay 134,1 (51,5)	Bolivia 28,8 (51,4)
		Nicaragua 34,8 (60,5)
		Ecuador 36,1 (54,8)
	II	IV
Contribuyen con menos del 50 por ciento del creci- miento urbano ^a	Venezuela 72,9 (48,8)	El Salvador 13,2 (37,7)
	Chile 85,2 (47,6)	Paraguay 15,8 (44,0)
	Argentina 110,4 (47,8)	Costa Rica 20,1 (42,7)
		Cuba 26,1 (29,9)
		Panamá 31,5 (42,1)
		México 44,1 (48,9)

Fuente: Véase el Anexo V.

^a El porcentaje de contribución al crecimiento urbano aparece consignado en las cifras entre paréntesis.

VI. URBANIZACION DE LA ESTRUCTURA ECOLOGICA

El proceso de urbanización ha sido definido hace algunas décadas como “un proceso de concentración de la población que opera mediante la multiplicación de puntos de concentración y el incremento en el tamaño de las concentraciones individuales”.²¹ Esta definición comprende analíticamente dos procesos interdependientes: por una parte, un proceso de concentración de la población (urbanización de la población) y, por otra, un proceso de multiplicación de los núcleos de concentración y de incremento en su tamaño (urbanización de la estructura ecológica). Este capítulo tiene por objeto exponer las características que ofrece la urbanización de la estructura ecológica, atendiendo a la expansión de las mallas urbanas y al incremento en su tamaño poblacional, para luego definir algunos de los patrones más relevantes que de ellas se desprenden.

1. *Características y expansión de la estructura urbana del poblamiento*

La América Latina como región, exhibe un patrón general de urbanización de la estructura del poblamiento urbano caracterizado por: a) una malla urbana de tamaño reducido que se expande aceleradamente, compuesta en una importante proporción (60 por ciento) por ciudades pequeñas; b) una frágil estructura de ciudades intermedias que se mantienen estables, y c) un muy escaso número de metrópolis, que concentra una gran proporción de la población urbana y que se multiplican con gran dinamismo.

Observando el cuadro 8 se aprecia la importancia que revisten los cambios en la malla urbana latinoamericana, la que como se ha dicho, ha experimentado una muy rápida y estable expansión, con una tasa de incremento promedio anual de 4,1. Esto indica

²¹ Eldridge, Hope Tisdale, “The Process of Urbanization”, en *Social Forces* 20, marzo, 1942, N° 3, pp. 311-316, traducción libre.

Cuadro 8

**ESTRUCTURA REGIONAL DEL POBLAMIENTO Y DISTRIBUCION
DE LA POBLACION URBANA Y TOTAL**

Tipos de asentamientos urbanos	N° de asenta- mien- tos	Población (Porcentaje)		N° de asenta- mien- tos	Población (Porcentaje)		N° de asenta- mien- tos	Población (Porcentaje)	
		Urbana	Total		Urbana	Total		Urbana	Total
		<i>Circa 1950</i>			<i>Circa 1960</i>			<i>Circa 1970</i>	
1. Grandes metró- polis de 1 millón de habi- tantes y más	(6)	37,6	10,1	(11)	43,0	15,4	(17)	46,8	20,9
2. Aglomeracio- nes metropo- litanas de 100 mil habitantes y más	(64)	74,6	20,0	(104)	77,2	27,5	(166)	79,9	35,7
3. Núcleos ur- banos de 20 mil habitantes y más	(328)	100,0	26,8	(507)	100,0	35,7	(759)	100,0	44,7

que la región sólo ha necesitado de 17 años para duplicar el número de asentamientos que componen la estructura urbana del poblamiento, incrementándose el total de asentamientos urbanos en 431 nuevas ciudades, las que pasan de 328 a 759 en el transcurso de las dos últimas décadas. La incorporación de este muy numeroso contingente de los pueblos rurales más dinámicos a la malla urbana tiene, entre otras consecuencias, las siguientes: el afianzamiento de un sistema de asentamientos, una disminución del aislamiento de las áreas rurales y la progresiva incorporación de las localidades rurales a una red regional o nacional de comunicaciones.

Al examinar la estructura del poblamiento de los países que componen ambos Tipos básicos, se aprecian algunas diferencias sugerentes en cuanto a la modalidad de distribución de los asentamientos de acuerdo a su tamaño y a los ritmos de expansión de las respectivas mallas urbanas (véase el cuadro 9):

a) El conjunto de países que componen el Tipo A, de niveles más altos de urbanización y mallas de mayor tamaño y complejidad, ofrecen durante el período 1950-1970 ritmos rápidos y estables de expansión de sus respectivas redes urbanas, con una tasa promedio anual de 4,07, ligeramente inferior a la tasa regional e incrementando el número de ciudades de 299 a 680 en el mismo período. La modalidad de distribución de las ciudades

de acuerdo al tamaño, expresa la tendencia regional, que se caracteriza por una gran proporción de ciudades pequeñas al inicio del período (62 por ciento) y un escaso número de ciudades intermedias. Sin embargo, se aprecia una tendencia hacia una distribución más regular en las distintas categorías de tamaño a lo largo del período.

b) Por su parte, los países de urbanización tardía, más bajos niveles de urbanización y mallas urbanas más frágiles, correspondientes al Tipo B, exhiben en conjunto, un ritmo de expansión más rápido aunque significativamente decreciente durante el período. Este dinámico ritmo se refleja en los países en una acentuada tendencia a alejarse de una distribución regular de sus asentamientos urbanos, como la exhibida *circa* 1950, mediante la incorporación, vía reclasificación, de un creciente número de ciudades pequeñas a sus redes urbanas.

Cuadro 9

RITMO DE EXPANSION DE LAS MALLAS URBANAS^a

Resumen

Países	<i>Circa</i> 1950-1960	<i>Circa</i> 1960-1970	<i>Circa</i> 1950-1970
Tipo A	4,04	4,09	4,07
Tipo B	5,26	3,94	4,62
América Latina	4,16	4,08	4,12

^a Tasa de incremento promedio anual en el número de ciudades.

Al examinar en el Anexo VI los ritmos y tendencias de expansión de las mallas urbanas que presentan los diferentes países, pueden observarse marcados contrastes entre la veloz expansión que experimentan las mallas urbanas de países tales como la República Dominicana y Costa Rica, con tasas promedio anuales superiores al 8 por ciento y, la lenta expansión de aquéllas que exhiben Bolivia, Chile, el Uruguay y Cuba, con tasas promedio anuales inferiores al 2 por ciento.

La tendencia prevaleciente en la mayoría de los veinte países indica un ritmo decreciente; sólo seis de ellos incrementan el ritmo de expansión durante el período. Considerando ambos aspectos: ritmos y tendencias, pueden observarse dos patrones predominantes. En primer término, aquél caracterizado por ritmos rápidos, con tasas promedio anuales comprendidas entre el 4 y el 6 por ciento y tendencias decrecientes, al que se ajustan cinco países: el Brasil, el Ecuador, el Perú, Guatemala y Venezuela. En

segundo lugar, un patrón caracterizado por ritmos lentos, con tasas comprendidas entre el 1 y el 2,7 por ciento y tendencias decrecientes, al que se conforman: El Salvador, Cuba, el Uruguay, Chile y Bolivia.

2. Incremento en el tamaño de los asentamientos urbanos

El segundo de los mecanismos a través de los cuales opera la progresiva concentración de la población en asentamientos urbanos consiste en el incremento que éstos experimentan en su tamaño. Con el objeto de estimar su importancia se utiliza un índice de tipo probabilístico que expresa el tamaño medio de las ciudades donde reside la población urbana de un país.²² Este índice permite sintetizar en una medida única el tamaño medio de las ciudades que componen las complejas redes urbanas de algunos países, posibilitando de este modo tanto su comparación como la ponderación de sus ritmos y tendencias.

La América Latina como región, ofrece un patrón de urbanización de su estructura ecológica caracterizado por un índice de tamaño medio de las ciudades que se incrementa rápidamente desde 534,1 mil *circa* 1950, hasta alcanzar a 1 168,3 miles a fines del período, con una tasa promedio anual de 4,2 por ciento y exhibiendo una ligera tendencia decreciente en la última década. Trece de los veinte países exhiben tendencias decrecientes en su ritmo, lo que incide en las características que denotan los valores del índice para la región (véanse los Anexos VII y VIII).

Un análisis a nivel de los Tipos básicos permite observar en los cuadros 10 y 11 algunas de las características de mayor interés:

a) Como era de esperar, dado los indicadores escogidos en la definición de los Tipos básicos, el índice de tamaño medio de las

Cuadro 10

INDICE DE TAMAÑO MEDIO DE LAS CIUDADES^a

Países	<i>Circa</i> 1950	<i>Circa</i> 1960	<i>Circa</i> 1970
Tipo A	994,0	1 476,0	2 094,6
Tipo B	157,9	264,4	410,4
América Latina	534,1	809,6	1 168,3

^a Véase Anexo VII y Nota 22.

²² Arriaga, Eduardo, "Selected Measures of Urbanization", en Sidney Goldstein y Davis, F. Sly, *The Measurement of Urbanization and Projection of Urban Population*, IUSSP, Liège, Bélgica, 1976, pp. 30-31.

Cuadro 11

RITMO DE INCREMENTO DEL ÍNDICE DE TAMAÑO MEDIO
DE LAS CIUDADES

Países	<i>Circa</i> 1950-1960	<i>Circa</i> 1960-1970	<i>Circa</i> 1950-1970
Tipo A	3,94	3,72	3,83
Tipo B	4,61	4,50	4,54
América Latina	4,31	4,15	4,22

ciudades del primer Tipo excede en más de 5 veces aquél exhibido por los países del segundo. Mientras el valor del índice en el Tipo A supera los 2 millones de habitantes (2 094,6) *circa* 1970, en el Tipo B sólo alcanza para la misma fecha a 410,4 mil habitantes;

b) el ritmo de incremento promedio anual del índice correspondiente al Tipo B, es significativamente más veloz que el exhibido por el primer Tipo: 4,5 y 3,8 por ciento, respectivamente;

c) ambos Tipos de países exhiben ligeras tendencias decrecientes en el ritmo de incremento del índice de tamaño medio de sus ciudades durante el segundo decenio, y

d) al comparar a nivel de países tanto los índices promedio como el ritmo de incremento que ellos exhiben, se aprecian grandes contrastes. En el primer caso, el índice de la Argentina alrededor de 1950 excede en 25 veces el de Honduras. En el segundo caso se observa que el ritmo exhibido por Colombia alcanza una tasa promedio anual de un 7 por ciento, mientras el ritmo de Cuba y el Uruguay es lento y no alcanza al 1,5 por ciento.

El comportamiento exhibido por los países, destaca como patrón predominante a aquél caracterizado por un rápido ritmo de incremento en el tamaño del índice, con una tasa promedio anual comprendida entre el 4 y el 5,5 por ciento y tendencias decrecientes. A este patrón se ajustan seis de ellos: la República Dominicana, México, el Brasil, Venezuela, Guatemala y Panamá (véase el Anexo VIII).

3. Patrones y ritmos de cambio de la estructura ecológica

Al combinar los dos aspectos principales que dan cuenta de la transformación de la estructura ecológica del poblamiento, tanto la expansión de la malla urbana como el incremento en el tamaño de las ciudades, es posible definir los patrones centrales de urbanización de la estructura de asentamientos urbanos al cual se conforman los veinte países.

Los antecedentes expuestos permiten sostener que los países se urbanizan conforme a tres patrones o modalidades de cambio de su estructura ecológica.

El primer patrón, caracterizado por un predominio del factor expansivo de la malla, corresponde al comportamiento exhibido por la República Dominicana, Costa Rica, el Brasil, el Perú, el Ecuador, Paraguay y el Uruguay. Estos siete países se urbanizan principalmente mediante la incorporación de nuevos asentamientos urbanos a través de la reclasificación de núcleos o mediante la creación de ciudades "nuevas" en sentido estricto.²³

El segundo patrón, caracterizado por el predominio del factor incremento en el tamaño de las ciudades sobre la expansión de la malla urbana corresponde a aquél exhibido por ocho países. Cuatro de ellos, Colombia, Haití, Nicaragua y México, evidencian un ritmo rápido de incremento con una tasa promedio anual sobre el 5 por ciento. Los cuatro restantes, Chile, Bolivia, El Salvador y Panamá, exhiben un ritmo medio con una tasa comprendida entre un 2,7 y un 5 por ciento.

El tercer patrón corresponde al comportamiento exhibido por aquellos cinco países en los cuales no se aprecia un predominio claro de ninguno de los factores que inciden en los cambios de su estructura de poblamiento. Los tres primeros, Venezuela, Guatemala y Honduras, muestran, considerando ambos factores, un ritmo medio de cambio; los dos restantes, Cuba y la Argentina, evidencian un ritmo lento con tasas promedio inferiores a 2,7.

A modo de conclusión, parece conveniente señalar que tanto el ritmo de expansión de la malla como el incremento en el tamaño medio de las ciudades están asociados débilmente y en forma negativa respecto al grado de urbanización que exhiben los países al inicio del período. Sin embargo, como era de esperar, esta asociación se hace más estrecha y de signo positivo respecto del ritmo de urbanización y crecimiento urbano que ellos ostentan durante el período 1950-1970.

No obstante estos alcances, los valores del índice de correlación para ambos casos deja entreabierto el camino para la exploración del aporte explicativo de otros factores, distintos de los estrictamente ecológico-demográficos, en la transformación que experimenta la red urbana de la región.

²³ Se entiende por "ciudades nuevas" aquéllas que deben su origen a la explotación de nuevos recursos naturales (minería e hidrocarburos), o a una decisión gubernamental de carácter geopolítico. Ambas tienen en común su veloz emergencia, sin que medie un centro poblado preexistente.

VII. URBANIZACION Y CONCENTRACION DE LA POBLACION

Al proceso de urbanización que experimenta la América Latina en las últimas décadas puede calificársele de un fenómeno sin precedentes tanto por la magnitud de la transformación urbana como por su dinámica. Sin embargo, la principal característica que lo acompaña dice relación con la modalidad "concentradora" que asume dicho proceso.

Cualquiera sea la forma de medición utilizada, si se ajustan los datos censales de las aglomeraciones y metrópolis sobre cien mil y un millón de habitantes, es posible observar que ya en 1950 más del 38 por ciento de los residentes urbanos se encontraban concentrados en sólo seis grandes metrópolis, y cerca del 75 por ciento de la población urbana en sólo 63 aglomeraciones sobre los cien mil habitantes. Hacia 1970 esta característica se ha acentuado, por cuanto cerca de la mitad de la población urbana (47,3), se concentra en sólo 17 grandes metrópolis y cerca del 80 por ciento (79,7), en 160 aglomeraciones metropolitanas. Esto equivale a decir que más de 90 de los 114 millones estimados como población urbana se encuentran concentrados en 160 puntos precisos del territorio latinoamericano, de los cuales 54 millones se concentran en sólo 17 grandes metrópolis.

De acuerdo con estos elementos, el patrón general exhibido por la región podría caracterizarse por altos niveles crecientes de concentración de la población urbana en pocas aglomeraciones metropolitanas y muy escasas metrópolis.²⁴

1. *Concentración de la población urbana en aglomeraciones metropolitanas*

Observando en el cuadro 12 algunas de las características de mayor relevancia que ofrece la modalidad concentradora de la urbaniza-

²⁴ En adelante se denominará bajo el término genérico de aglomeraciones metropolitanas aquellas ciudades que exceden de los 100 mil habitantes en tamaño. Si bien no siempre estos núcleos cumplen funciones de tipo metropolitano sobre su *hinterland* inmediato, las características de la estructura del poblamiento en la región, por lo general, le permiten asumir un rol de esta naturaleza a ciudades aun de inferior tamaño. Por grandes metrópolis o simplemente metrópolis se entenderán aquellas ciudades cuyo tamaño excede el millón de habitantes.

ción latinoamericana en los países que componen ambos Tipos básicos, éstas podrían resumirse en las siguientes:

a) No parece existir diferencias muy marcadas entre los niveles de concentración que alcanzan los países de uno y otro Tipo. Estos antecedentes indicarían que el patrón de concentración prevaleciente sería independiente, tanto del tamaño y complejidad de las mallas urbanas como de los niveles de urbanización y desarrollo que exhiben los países. Si se excluyen las situaciones anómalas que presentan Costa Rica y el Paraguay, países donde existe sólo una ciudad, los promedios de ambos Tipos *circa* 1950 son bastante similares: 72,1 y 75,6, respectivamente. (Véase el Anexo IX);

Cuadro 12

CONCENTRACION DE LA POBLACION
EN AGLOMERACIONES METROPOLITANAS

(En porcentajes)

Países	<i>Circa</i> 1950	<i>Circa</i> 1960	<i>Circa</i> 1970
Tipo A ^a	72,1	74,6	78,2
Tipo B ^a	75,6	73,9	76,7
América Latina ^a	73,8	74,3	77,5

^a Promedio de los países.

b) considerando los ritmos y tendencias concentradoras de la población urbana que exhiben los países que se conforman a ambos Tipos básicos, se observa en numerosos casos una evolución hacia niveles aún más altos de concentración urbana-metropolitana. Nueve de los veinte países intensifican el ritmo de concentración durante la segunda década, de los cuales, siete corresponden a los países más urbanizados y de mayor tamaño poblacional (véase el Anexo IX);

c) al examinar los niveles de concentración urbana *circa* 1950, así como los ritmos y tendencias que exhiben los países durante el período, se observan dos patrones de comportamiento prevalecientes.

El primero de ellos se caracteriza por niveles medios de concentración (entre el 67 y el 83 por ciento), ritmo lento y tendencias crecientes a lo largo del período. A este patrón se ajustan el Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y el Perú, todos ellos pertenecientes al primer Tipo básico.

El segundo patrón, caracterizado por niveles altos (sobre el 83 por ciento), ritmo lento y tendencias decrecientes, corresponde al comportamiento exhibido por el Ecuador, Guatemala, Haití, Costa Rica y el Paraguay, países que pertenecen al segundo Tipo.

Las observaciones precedentes permiten concluir que dentro de un patrón general caracterizado por altos niveles de concentración, un muy lento ritmo de cambio y tendencias ligeramente crecientes, los países más urbanizados y de mallas urbanas de mayor tamaño presentan, mayoritariamente, tendencias a incrementar su nivel de concentración y a una mayor aceleración de su ritmo. En cambio, los países menos urbanizados y dotados de frágiles redes urbanas, tienden mayoritariamente a disminuir el nivel de concentración inicial evolucionando con un ritmo lento (véase el Anexo IX).

2. Concentración de la población urbana en grandes metrópolis

El estudio de los niveles, ritmos y tendencias de la concentración en grandes metrópolis requiere, con el objeto de evitar distorsiones, circunscribir la cobertura geográfica sólo a aquellos nueve países correspondientes al Tipo A, los que cuentan con al menos una gran metrópoli en sus respectivas mallas urbanas.

Considerando el promedio de los nueve países, el patrón general que emerge puede ser descrito como de niveles altos, sobre el 50 por ciento de la población urbana concentrada en grandes metrópolis, marcadamente estables a lo largo del período, y exhibiendo un ritmo de cambio muy lento y de signo contrario en ambos períodos. Mientras decrece levemente el nivel durante la primera década, en el período siguiente se observa un lento incremento hasta alcanzar los niveles iniciales.

El examen a nivel de los distintos países permite apreciar comportamientos muy diversos:

a) Atendiendo a los niveles de concentración *circa* 1950 se observan marcados contrastes entre aquéllos que exhibe el Uruguay (75 por ciento) y Colombia (25 por ciento). Cuatro de los nueve países: el Uruguay, el Perú, la Argentina y Cuba, exhiben altos niveles de concentración en grandes metrópolis, sobre el 50 por ciento *circa* 1950. Los cinco restantes exhiben índices medios: el Brasil, México y Chile, o bajos: Colombia y Venezuela; todos ellos inferiores al 50 por ciento;

b) el segundo aspecto digno de destacar dice relación con la evolución que manifiestan los países de acuerdo al nivel de concentración inicial. Mientras los cuatro países que exhiben los niveles más altos al inicio del período manifiestan una marcada

tendencia a la desconcentración, especialmente los casos del Perú y Cuba, los países de niveles medios y bajos, a excepción de Venezuela exhiben la tendencia inversa incrementando significativamente el índice de concentración, destacándose entre ellos el especial dinamismo exhibido por Colombia.

3. Concentración de la población urbana y total en las ciudades principales

Una tercera forma de aquilatar la importancia que adquiere el patrón concentrador en la distribución de la población, consiste en establecer índices de concentración de la población en las ciudades principales. Este ejercicio tiene por objeto no sólo describir las características de una distribución geográficamente concentrada en el espacio, sino, principalmente, servir de introducción al capítulo siguiente referido a las características que asume la distribución jerárquica de las ciudades en los distintos sistemas urbano-nacionales.

A. Niveles, ritmos y tendencias de concentración en las ciudades principales

Al examinar los niveles y tendencias de concentración que exhiben ambos Tipos básicos de países se aprecian algunas diferencias relevantes:

a) Si se consideran en forma conjunta los nueve países del Tipo A puede apreciarse una progresiva declinación en los índices de concentración de la población urbana: desde un 49,4 por ciento en 1950 hasta alcanzar un 42,4 a fines del período, evidenciando una importante tendencia desconcentradora dentro de niveles medios de concentración (véase el cuadro 13). Sin embargo, como era de prever, el porcentaje de la población total concentrada en las ciudades principales manifiesta un significativo incremento, a niveles ligeramente más altos y a un ritmo más lento que el experimentado por los países Tipo B, incrementándose desde 14,3 a 19,5 por ciento en el período.

b) El conjunto de países del Tipo B, por su parte, evidencian niveles muy altos de concentración de su población urbana, aunque decrecientes, con un promedio para el período superior al 72 por ciento. Estas cifras ponen de relieve la fragilidad de sus redes urbanas y una preponderante distribución urbana de tipo "Primacial". En cambio se aprecian niveles de concentración de la población total relativamente bajos, con un promedio para los veinte años apenas superior al 13 por ciento, aunque evidenciando una definida tendencia creciente.

Cuadro 13

CONCENTRACION DE LA POBLACION URBANA Y TOTAL
EN LAS CIUDADES PRINCIPALESResumen
(Datos ajustados, en porcentajes)

Países	1950		1960		1970	
	Población		Población		Población	
	I Urbana	II Total	I Urbana	II Total	I Urbana	II Total
Tipo A	49,4	14,3	45,6	16,8	42,4	19,5
Tipo B	77,6	10,9	72,8	13,7	68,4	17,0
América Latina	51,5	13,9	47,6	16,3	44,5	19,2

Ahora, si se examinan los datos de los países separadamente, tomando por base la información censal, surgen algunas conclusiones de interés (véase el Anexo X):

a) En primer término, observando el comportamiento de los nueve países que componen el Tipo A y considerando el promedio de los 20 años, se constatan altos niveles de concentración de la población urbana, superiores en cinco de ellos al 50 por ciento: la Argentina, Cuba, Chile, el Perú y el Uruguay.

Además, en los casos de la Argentina y del Uruguay se encuentra concentrada en la ciudad principal *circa* 1970 más de un tercio de la población total. Por otra parte, mientras Cuba acusa estabilidad, Chile y el Perú evolucionan con extraordinaria rapidez hacia niveles de concentración comprendidos entre el 25 y el 33 por ciento de su población total en Santiago y Lima-Callao, respectivamente. Llama la atención la particular evolución concentradora que experimentan Colombia y Chile; apreciándose en ambos países una tendencia hacia una mayor concentración tanto de la población total como de la población urbana. Este último aspecto es exclusivo de ambos países dentro del Tipo A.

b) El comportamiento exhibido por los países que componen el Tipo B se caracteriza por la dominación casi absoluta que ejercen las ciudades capitales sobre las frágiles redes urbanas que ostentan los distintos países. También es posible observar que si bien en la gran mayoría esta dominación decrece notoriamente, en Nicaragua la importancia de la ciudad principal se incrementa, manteniéndose estable en El Salvador, Panamá y Haití. Podría pensarse que la importante expansión de las mallas urbanas que exhiben los países pequeños repercutiese en niveles decrecientes de concentración de la población urbana; sin embargo, estos

cuatro países presentan características análogas a las ya comentadas de Bogotá y Santiago de Chile, exhibiendo niveles de concentración estables o crecientes a lo largo del período.

Tomando en consideración los bajos niveles de urbanización característicos de este Tipo de países no sorprende que éstos, por lo general, ofrezcan índices de concentración de la población total significativamente más bajos que aquéllos exhibidos por el Tipo A.

El caso de Panamá constituye una excepción a la regla general, por cuanto concentra en su capital *circa* 1970 un porcentaje cercano al 30 por ciento de la población total, asemejándose al patrón de concentración exhibido por el Uruguay, la Argentina y Chile.

c) Finalmente, si se consideran los ritmos y tendencias de concentración de la población en las ciudades principales, exhibidos por los países que componen ambos Tipos básicos, puede concluirse, como era lógico de esperar, que los niveles de concentración de la población urbana han decrecido lentamente en ambos Tipos, declinando más rápidamente en aquéllos del Tipo B debido principalmente a la importancia que reviste la expansión de sus mallas urbanas. No obstante, considerando los índices de concentración de la población total en las ciudades principales, éstos se han incrementado significativamente en ambos Tipos, alcanzando un mayor dinamismo en los países más pequeños, dotados de frágiles mallas urbanas.

B. Tipos y patrones predominantes de concentración en las ciudades principales

Atendiendo, en un caso, a los niveles y tendencias de la concentración de la población urbana en las ciudades principales y, en el otro, a los niveles y ritmos de concentración de la población total, se destacan algunos patrones predominantes:

a) Considerando la primera situación, se observan dos patrones predominantes. El primero de ellos, caracterizado por un nivel promedio de concentración para el período (1950-1970) superior al 75 por ciento y tendencias decrecientes, corresponde al comportamiento de cuatro países: Paraguay, Guatemala, Haití y Costa Rica. El segundo patrón, caracterizado por niveles de concentración altos, sobre el 50 por ciento y tendencias decrecientes, corresponde al comportamiento más generalizado exhibido por siete de los veinte países: el Perú, Cuba, el Ecuador, Honduras, el Uruguay, la Argentina y la República Dominicana.

Los restantes nueve países pueden agruparse en seis tipos diferentes, evidenciando muy variados niveles y tendencias.

b) En el segundo caso, considerando los niveles y ritmos de concentración de la población total en las ciudades principales, se observan tres patrones predominantes. En primer término, aquél caracterizado por bajos niveles iniciales de concentración, inferiores al 12,5 por ciento y un ritmo de incremento rápido con tasas anuales superiores al 2,5 por ciento, corresponde al comportamiento de Colombia, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

El segundo patrón predominante se caracteriza por niveles igualmente bajos de concentración al inicio del período y ritmos de incremento medio, con tasas comprendidas entre el 1,5 y el 2,5 por ciento, al que se ajustan el Brasil, México, El Salvador y Guatemala.

El tercer patrón es propio de aquellos países que presentan niveles de concentración altos al inicio del período y evidencian ritmos moderados o lentos de incremento, con tasas inferiores al 1,5 por ciento. Se ajustan a este patrón la Argentina, el Uruguay y Cuba.

Como corolario de estas observaciones conviene precisar que el patrón general de la región, puede caracterizarse por niveles medios y crecientes de concentración de la población total y altos niveles de concentración de la población urbana, aunque ligeramente decrecientes.

VIII. CARACTERÍSTICAS Y PATRONES DE DISTRIBUCION DE LAS JERARQUIAS URBANAS

Como se ha dicho, el proceso de urbanización, desde un enfoque ecológico-demográfico, comprende analíticamente dos procesos interdependientes: la urbanización de la población y la urbanización de la estructura del poblamiento. Ambos procesos en su constante interacción afectan y son afectados por la distribución de las jerarquías urbanas. También es posible sostener que la modalidad de distribución jerárquica de las ciudades de acuerdo a su tamaño es a la vez una consecuencia de las características que ha asumido el desarrollo en los diversos países y una condición de su evolución futura.

La importancia de examinar las características y patrones de distribución de las jerarquías urbanas, radica precisamente en su estrecha asociación con las modalidades que ha asumido el proceso de urbanización y el proceso de desarrollo en los distintos países, en cuanto reflejo de su evolución pasada y condición de sus cambios futuros.

En este capítulo se propone un examen de las características y patrones de distribución de las jerarquías urbanas que ofrece la región y los países que la componen, considerando, en primer término, su proximidad o alejamiento de la regla tamaño-rango y, seguidamente, los índices de primacía que acusan los sistemas urbanos latinoamericanos.

1. *Distribución urbana de acuerdo a la regla tamaño-rango*

Parece conveniente dejar establecido inicialmente que el examen de la aplicación de la regla tamaño-rango al caso de las mallas urbanas latinoamericanas no implica de ninguna manera considerarla como un tipo de distribución ideal al que debieran necesariamente tender los países, sino, únicamente, un muy útil instrumento metodológico de comparación sobre el cual proyectar las distintas distribuciones urbanas en momentos diferentes del tiempo.

En este caso se empleará un índice sintético que expresa la proporción de residentes urbanos que deberían moverse de unas

ciudades a otras para lograr una perfecta correspondencia entre el ordenamiento de las jerarquías urbanas de los países y la regla tamaño-rango.²⁵ Mientras mayor el índice, más alejada está la jerarquía urbana de una distribución log-normal.

Examinando la información agregada a nivel de la región y a nivel de los diferentes Tipos básicos se constata:

a) Que el índice promedio para la región experimenta un sostenido incremento a lo largo del período. Mientras al inicio, la región requería trasladar menos del 20 por ciento de los residentes urbanos para ajustarse a la regla, al término del período era necesario desplazar algo más del 25 por ciento para lograr el mismo objetivo (véase el cuadro 14);

b) considerando los promedios que ofrecen los países que componen ambos Tipos, se observó que el índice del Tipo A se incrementa ligeramente hacia 1960 para luego decrecer, ofreciendo valores aún más bajos que los iniciales e indicando de este modo que a partir del año 1960 las jerarquías urbanas tienden a aproximarse a una distribución log-normal. Esta tendencia, característica del Tipo A, esta influida por la evolución que experimentan el Brasil, la Argentina, el Uruguay y Cuba, países que evidencian una clara tendencia decreciente del índice. Mantienen una situación relativamente estable México, el Perú y Venezuela; en cambio, Chile y Colombia, consecuentes con las tendencias a la concentración antes analizadas, experimentaron un significativo incremento en el índice durante el período (véase el Anexo XI);

c) muy distinta es la evolución que manifiestan los países del Tipo B, cuyo índice promedio exhibe un sostenido incremento desde 14,9 por ciento al inicio del período hasta alcanzar a 26,6 por ciento *circa* 1970.

Cuadro 14

INDICE SINTETICO DE LA REGLA TAMAÑO-RANGO

Resumen

Países	<i>Circa</i> 1950	<i>Circa</i> 1960	<i>Circa</i> 1970
Tipo A ^a	24,36	24,41	23,94
Tipo B ^a	14,86	22,01	26,63
América Latina ^a	19,61	23,21	25,28

^a Valores promedio para los distintos tipos y la América Latina. (Véase el Anexo XI).

²⁵ Browning, Harley L. y Gibbs, Jack P., "Systems of Cities", en Jack P. Gibbs (ed.), *Urban Research Methods*, Nueva York, 1961, pp. 441-444.

Esta tendencia a incrementar el valor del índice apartándose de una distribución log-normal, se aprecia en ocho de los nueve países considerados, constituyéndose Bolivia en la única excepción. Esta acelerada tendencia parece estar fuertemente influida, tanto por el crecimiento que experimentan las ciudades principales, como por la ausencia de ciudades intermedias;

d) el examen de los niveles y tendencias del índice tamaño-rango permite definir, dentro de los distintos comportamientos posibles, dos patrones predominantes.

El primero de ellos, caracterizado por índices medios *circa* 1950, comprendidos entre 17 y 33 por ciento y tendencias crecientes, corresponde al comportamiento de Guatemala, Chile, Haití, El Salvador y el Ecuador.

El segundo patrón que se caracteriza por índices bajos, inferiores al 17 por ciento al inicio del período y tendencias crecientes corresponde al comportamiento que ofrecen otros cinco países: Nicaragua, Honduras, la República Dominicana, Panamá y Colombia, y

e) como conclusión general, se observa que aun cuando no existe un comportamiento previsible de los países de acuerdo al nivel inicial del índice, la información disponible ofrece base suficiente para sostener que los países con niveles iniciales altos tienden mayoritariamente a aproximarse a una distribución log-normal, y aquéllos que exhiben niveles iniciales bajos del índice tienden mayoritariamente a alejarse de la regla tamaño-rango.

2. *Primacía de los sistemas urbanos*

El concepto de ciudad primada introducido por Jefferson en la década del treinta, dice referencia a una relación de tamaño entre la ciudad mayor de un país y las restantes ciudades, a las que excede significativamente. Esta situación contrasta con lo que podría denominarse una jerarquía urbana regular.²⁶

Como es de conocimiento común, la urbanización latinoamericana se acompaña de índices de primacía entre los más altos del mundo. Además acusa tendencias crecientes durante las últimas décadas, cualquiera sea el índice que se utilice para dimensionar el fenómeno.

En general, puede sostenerse que los sistemas urbanos de la región latinoamericana presentan un patrón caracterizado por niveles altos y crecientes de primacía, con índices promedios

²⁶ Jefferson, Mark, "The Law of the Primate City", en *Geographical Review*, Vol. 29, 1939, pp. 226-232.

-sobre dos y cuatro ciudades- que alcanzan valores *circa* 1970, de 8,06 y 3,48, respectivamente. Esto indica que la ciudad primada excede en más de 8 veces el tamaño poblacional de la segunda y tres y media veces el tamaño conjunto de las tres ciudades que le siguen en importancia.

A. Intentos de explicación

Los diversos trabajos que se han ocupado del estudio del fenómeno de la ciudad primada concuerdan en la independencia que éste ofrece respecto de un gran número de factores tales como los niveles de desarrollo, industrialización y urbanización que exhiben los países.

A su vez, parece existir consenso en aceptar una débil asociación negativa respecto del tamaño de la población y la extensión territorial de los países, variables, que aunque relevantes, aparecen como insuficientes para explicar las variaciones que experimenta la primacía.²⁷

Otros avanzan un paso más en este esfuerzo interpretativo, observando cómo, donde ocurre el fenómeno de alta primacía, considerando la relación de tamaño entre las dos ciudades mayores ésta aparece vinculada a países con las mismas características: pequeña extensión areal, bajos niveles de ingreso, economías de base agrícola orientadas a la exportación, pasado colonial, y altas tasas de crecimiento de la población; atributos propios de aquellos países en fase de emergencia y transición de su desarrollo socio-económico.²⁸ Este parece ser el caso de la gran mayoría de los países de la América Latina.

Ahora bien, si se explora con datos recientes para los veinte países de la región, la eventual asociación entre el grado de primacía y algunas variables económicas y ecológico-demográficas, se ratifican muchas de las aseveraciones precedentes y se incor-

²⁷ Numerosos estudios abundan en este tipo de consideraciones, entre ellos: a) Ginsburg, Norton S., "The Great City in Southeast Asia", en *American Journal of Sociology*, Vol. 60, 1955, pp. 455-462; b) Browning, Harley L., "Recent Trends in Latin American Urbanization", en *The Annals of the American Association of Political and Social Science*, Vol. 316, 1958; c) Davis, Kingsley, *Las Causas y Efectos del Fenómeno de Primacía Urbana con Especial Referencia a América Latina*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1962, Reprint N° 144; d) Metha, Surinder K., "Some Demographic and Economic Correlates of Primate Cities: A Case for Revaluation", en *Demography I*, 1964, pp. 136-147; e) Browning, Harley L., "Primacy Variation in Latin America During the Twentieth Century", en *Urbanización y Proceso Social en América Latina*, IEP Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1972, pp. 55-78.

²⁸ Linsky, Arnold S., "Some Generalizations Concerning Primate Cities", en Gerald Breese (ed.), *The City in Newly Developing Countries*, Prentice-Hall, Nueva York, 1969, pp. 285-294.

poran algunos aspectos nuevos referidos a las modalidades que presentan las mallas urbanas.

En primer término, al correlacionar los índices de primacía sobre cuatro ciudades y los niveles de desarrollo, de industrialización, de urbanización y la densidad de ocupación territorial alcanzados por los países *circa* 1970, se observan valores para R de 0,02, -0,12, -0,19 y 0,11, respectivamente, indicando la ausencia de toda asociación entre las variables. En segundo lugar, al correlacionar el grado de primacía con la extensión territorial, el tamaño de la población, el tamaño y la densidad de las mallas urbanas, el índice arroja valores de R más sugerentes, de -0,32, -0,33, -0,36 y -0,36. Esto indicaría, por una parte, una muy débil asociación negativa y, por otra, que este conjunto de variables, si bien adquieren algún grado de relevancia, son insuficientes para explicar por sí solas las variaciones que experimenta el índice de primacía.²⁹

A modo de conclusión, puede sostenerse que observando la más reciente evolución urbana de la América Latina parecen confirmarse en gran medida las conclusiones de los autores citados, basados en datos de las décadas anteriores y con una cobertura geográfica más amplia. Es más, puede afirmarse en líneas generales, que mientras menor el tamaño de la población y la extensión territorial de los países, y más pequeñas y débiles las mallas urbanas, ellos parecen estar mejor dispuestos a asumir una distribución urbana de tipo primacial, cualquiera sea su nivel de desarrollo, industrialización y urbanización.

B. Niveles y tendencias de la primacía urbana

El patrón general exhibido por la región, caracterizado por índices altos y crecientes de primacía, requiere ser ponderado de acuerdo a los niveles y tendencias contrapuestos que experimentan los dos tipos básicos considerados separadamente. La observación del cuadro 15 permite extraer algunas conclusiones al respecto:

a) En primer lugar, se constata que los países que componen el Tipo A exhiben al inicio valores promedio más altos que los del segundo Tipo, evolucionando lentamente en sentido decreciente hacia el término del período. Esto estaría indicando que las ciudades mayores de los respectivos sistemas urbanos se han constituido en verdaderos polos alternativos de concentración de la población, compitiendo, y aun superando, las tasas de crecimiento exhibidas por las ciudades principales. Cinco de los nueve países se ajustan a esta modalidad de comportamiento: el

²⁹ Gatica, Fernando, *op. cit.*, cap. V.

Cuadro 15

INDICE PROMEDIO DE PRIMACIA SOBRE
DOS Y CUATRO CIUDADES

Países	Círculo 1950		Círculo 1960		Círculo 1970	
	I sobre 2 ciudades	II sobre 4 ciudades	I sobre 2 ciudades	II sobre 4 ciudades	I sobre 2 ciudades	II sobre 4 ciudades
Tipo A	7,31	3,17	7,52	3,22	7,23	3,02
Tipo B	6,15	2,73	7,32	3,29	8,73	3,86
América Latina	6,67	2,93	7,41	3,26	8,06	3,48

Nota: Véase el Anexo XII.

Brasil, México, Cuba, Venezuela y el Uruguay. Otros dos muestran tendencias estables a lo largo del período: el Perú y la Argentina y, finalmente, Colombia y Chile se constituyen en la excepción, acusando índices crecientes desde niveles iniciales medianos y bajos (véase el Anexo XII);

b) en segundo término, se observa que los países que componen el Tipo B, si bien ofrecen al inicio del período índices inferiores al primer Tipo, experimentan una notable tendencia a incrementar sus valores, evolucionando éstos con un ritmo tan dinámico que a fines del período superan notoriamente aquéllos exhibidos por el Tipo A. Nueve de los once países se ajustan a este comportamiento: Guatemala, Paraguay, Costa Rica, Haití, El Salvador, el Ecuador, Panamá, Nicaragua y la República Dominicana. Sólo Bolivia y Honduras exhiben la tendencia contraria, declinando sus índices a lo largo del período. Estos países parecen estar influidos en su comportamiento por la aplicación de políticas destinadas a ampliar sus fronteras agrícolas y a la colonización de regiones subpobladas, así como por cambios en la base económica de algunas regiones que sirven de asiento a las ciudades de alternativa; tal es el caso de la ciudad de Santa Cruz en Bolivia y San Pedro Sula en Honduras.

C. Patrones predominantes

En las consideraciones precedentes, se ha podido observar que los comportamientos exhibidos por los países que componen cada uno de los Tipos básicos ofrecen gran similitud respecto a sus tendencias, cualquiera sea el nivel inicial que ofrezca el índice. Esto permite definir dos patrones predominantes:

a) El primero de ellos se caracteriza por índices de primacía decrecientes o estables. Esta modalidad de comportamiento corresponde por lo general a los países más urbanizados, de más

altos niveles de desarrollo, con territorios más extensos, mayor tamaño de población y redes urbanas de mayor tamaño y complejidad, lo que se hace más evidente a partir de 1960. Como se ha dicho, se ajustan a este patrón siete de los nueve países del Tipo A, junto a Bolivia y Honduras, pertenecientes al segundo Tipo, y

b) el segundo patrón, caracterizado por un importante incremento en el índice, cualquiera sea el nivel inicial, corresponde por lo general a los países de menor urbanización, niveles más bajos de desarrollo relativo, territorio más pequeño, menor población y redes urbanas más pequeñas. Nueve de los once países del Tipo B se ajustan a este comportamiento, además de Colombia y Chile, pertenecientes al primer Tipo.

Estas consideraciones referidas a los patrones de primacía predominantes, permiten concluir que si bien no puede sostenerse una asociación clara entre el grado o nivel de primacía que exhiben los países respecto de cada una de las distintas variables a que se ha hecho referencia, consideradas en forma independiente, las tendencias del índice que definen los patrones parecen estar estrechamente asociadas al conjunto de variables que caracterizan los distintos Tipos básicos.

Esto equivale a sostener en forma provisoria que los países de mayor extensión territorial y mayor tamaño poblacional, al hacerse más extensas y complejas sus redes urbanas y alcanzar niveles más altos de urbanización, desarrollo e industrialización, tienden mayoritariamente a exhibir índices decrecientes, especialmente cuando muestran valores iniciales medios o altos.

Contrariamente, los países de menor extensión territorial, menor población, redes urbanas pequeñas y débiles, unidas a etapas de urbanización, desarrollo e industrialización incipientes tienden mayoritariamente a experimentar un fuerte incremento en sus índices de primacía, cualquiera sean sus niveles iniciales.

Estas observaciones de carácter tentativo ciertamente plantean numerosas y complejas interrogantes que deberán ser dilucidadas a través de estudios de carácter más específico. Sin embargo, algunas predicciones de Browning indican un progreso en el mismo sentido. Este autor, para predecir la declinación de los índices de primacía en algunos países, se basa en un conjunto de factores interrelacionados entre los cuales incluye: a) el tamaño que están alcanzando las ciudades principales; b) el incremento de las deseconomías de escala o de los costos de congestión generados por el gran tamaño de las mismas, y c) la progresiva integración industrial que muestran los países, unida a una regionalización de las manufacturas y servicios.³⁰

³⁰ Browning, Harley L., (1972), *op. cit.*, pp. 75-76.

IX. AREAS Y SITUACIONES CRITICAS

En las notas introductorias se señaló que el principal objetivo de de esta rápida mirada a la urbanización latinoamericana de las últimas décadas consistía en una descripción de sus principales características y en la definición de algunos patrones de comportamiento predominantes.

Como corolario de los diferentes tópicos de la urbanización que han sido abordados en los capítulos precedentes, se propone en lo que sigue una breve consideración referida a las principales "áreas y situaciones críticas" que presenta el proceso en relación con las políticas de urbanización y redistribución espacial de la población, susceptibles de ser aplicadas en los países de la región.

1. *Noción de área o situación crítica*

Para estos propósitos se entenderá por "situación crítica", aquellos comportamientos exhibidos por los países sobre los cuales existe consenso en estimarlos como no deseados, por cuanto no se consideran armónicos e instrumentales al desarrollo de los países, en unos casos constituyéndose en obstáculos para las metas globales y regionales de desarrollo y, en otros, generan efectos sectoriales o puntuales perjudiciales al logro de dichos objetivos y metas. Estos comportamientos, cuando convergen sobre algunos tópicos generales de la urbanización latinoamericana, pueden llegar a definir "áreas" específicas de carácter crítico.

Ahora bien, los diversos comportamientos pueden adquirir el carácter de "situación crítica" y llegar a configurar "áreas críticas" al menos de cuatro maneras diferentes:

a) Cuando se aprecie una no correspondencia en puntos del tiempo entre determinados niveles o grados de urbanización, concentración urbana y primacía, respecto de los niveles que ofrecen otros indicadores, principalmente de carácter socio-económico;

b) cuando el dinamismo que ofrecen los ritmos con que evolucionan los diversos aspectos de la urbanización, divergen significativamente de la velocidad de cambio considerada deseable, o cuando este dinamismo impide poner bajo control sus efectos;

c) cuando las tendencias observadas por los comportamientos, aun en el caso de exhibir ritmos moderados de cambio, permiten prever situaciones incontrolables en un futuro no muy lejano, y

d) cuando las modalidades que acompañan la urbanización de la población o de la estructura ecológica, tales como: la excesiva concentración urbana, el despoblamiento de las áreas rurales y las modalidades de distribución que asumen las jerarquías urbanas, se considere que alimentan los desequilibrios regionales llegando a constituirse en un obstáculo o freno para el logro de los objetivos y metas de desarrollo de un país determinado.

Está de más señalar que estos distintos aspectos pueden estar y, de hecho se encuentran, interrelacionados, lo que evidentemente tiende a agravar en muchos casos sus implicaciones.

2. *Áreas o situaciones críticas de mayor relevancia*

Las observaciones que siguen se proponen examinar los alcances que presentan algunas de las "áreas" y "situaciones" que revisten un carácter crítico, considerando los distintos aspectos de la urbanización que han sido abordados en los capítulos anteriores.

A. *Niveles críticos de urbanización*

Parece existir consenso entre un gran número de especialistas en estimar que los niveles de urbanización que ha alcanzado la región latinoamericana, especialmente durante las últimas décadas, no se ha acompañado de similares índices de desarrollo.

Este desfase en el tiempo pareciera expresarse, entre otras formas, en la incapacidad por parte de las áreas urbanas de satisfacer las demandas generadas por el numeroso y creciente número de nuevos residentes urbanos. La crisis del empleo urbano, los grandes déficits en infraestructura y servicios urbanos básicos requeridos para el bienestar de la población, constituyen sus síntomas más aparentes.

Aun dejando de lado el debate en torno a conceptos como el de hiper-urbanización o sobre-urbanización, y observando la información referida a algunos de los indicadores gruesos de desarrollo e industrialización en relación con el grado de urbanización que exhiben los países, es posible concluir que este desfase temporal puede alcanzar en algunos de ellos umbrales críticos. Los casos de Colombia, el Ecuador, Bolivia y Haití, constituyen ejemplos de aquéllos que requieren una consideración especial.³¹

³¹ Consúltense la nota 13/ de este estudio y Gatica, Fernando, *op. cit.*, Cap. I.

B. Niveles críticos de concentración de la población

Dado el carácter de la información que se maneja y la amplitud del campo abordado por este estudio, sólo es posible remitirse a una revisión de algunas situaciones que pueden llegar a presentar problemas y obstáculos importantes para el desarrollo de los países.

La región latinoamericana se caracteriza por exhibir altos niveles de concentración de la población cualquiera sea el indicador utilizado, en especial si se observan los niveles de concentración en las ciudades principales de los sistemas urbanos nacionales. Esto indicaría que, además de una concentración "estadística", como proporción de la población en ciudades de diferente tamaño, se aprecia, en la mayoría de los países, una concentración geográfica de la población urbana y total.

Al inicio del período, en países tales como Costa Rica y Paraguay, toda la población urbana residía en las respectivas capitales, y en otros, como Guatemala, Honduras, Uruguay, la República Dominicana y Panamá, esta proporción superaba el 75 por ciento. Considerando como indicador de concentración geográfica la proporción de la población total, se observó que a fines del período, el Uruguay y la Argentina, concentraban en Montevideo y Buenos Aires más de un tercio de su población total. Una situación similar presentaban Chile y Panamá, con una proporción cercana al 30 por ciento de la población residiendo en Santiago y Ciudad de Panamá.

Cualquiera sea el modelo de desarrollo aplicado en estos países, no puede desconocerse las implicaciones económicas, sociales, culturales y geopolíticas que estos niveles de concentración de la población acarrearán consigo. Ellos se constituyen en causa y efecto de la concentración de actividades, funciones e inversiones en un solo punto del territorio, lo que implica una acentuación de los desequilibrios regionales en países que, por lo general, presentan vastos territorios subpoblados en proceso de colonización y una vasta frontera agrícola inexplorada.

También es posible observar que los niveles de concentración presentan en algunos casos un muy rápido ritmo de incremento y tendencias que indican una mayor aceleración, agravando, en el corto plazo, las consecuencias que ya se observan hoy día.

Al examinar los ritmos y tendencias que exhiben los países con índices medios o bajos de concentración al inicio del período, se observa principalmente que el Perú y, en un plazo relativamente breve, Haití, Honduras, la República Dominicana y Colombia, pueden alcanzar umbrales críticos, tomando como base el veloz ritmo de incremento del índice de concentración de la población total en sus respectivas ciudades capitales.

C. *Ritmos críticos de crecimiento urbano*

El extraordinario dinamismo del crecimiento de la población urbana en la región, la que requiere sólo de 13 años para duplicarse incrementándose a una tasa promedio anual de 5,2 por ciento, tiene por causa inmediata la acción combinada de tres factores: una alta tasa general de crecimiento de la población, las migraciones rural-urbanas y, finalmente, la reclasificación de núcleos de rurales en urbanos. Cualquiera sea la importancia relativa de estos componentes, las tasas de crecimiento urbano que ofrecen algunos países alcanzan situaciones extremas.

La República Dominicana y Honduras, con tasas de incremento promedio anual en el período 1950-1970 cercanas al 8 por ciento, han duplicado su población urbana en lapsos inferiores a nueve años. Una situación similar presentan otros nueve países: Venezuela, el Perú, el Brasil, Haití, Nicaragua, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y México, los que exhiben tasas cercanas o superiores al 6 por ciento anual para el mismo período. Digna de especial atención se presenta la situación que afrontarán el Perú y Haití en el corto plazo, por cuanto manifiestan una tendencia a incrementar su ya dinámico ritmo de crecimiento urbano.

Estas observaciones deberían alertar a los gobiernos acerca de las implicaciones que se deducen de este veloz ritmo de crecimiento, por cuanto suponen, entre otras consideraciones, disponer de los recursos, mecanismos e infraestructura adecuada, para reacomodar dentro de las ciudades un contingente poblacional similar al tamaño actual de la población urbana en lapsos comprendidos por lo general entre los 8 y los 13 años.

D. *Tasas críticas de crecimiento de las ciudades*

Una vez controlada la contribución de la reclasificación de núcleos al crecimiento urbano es posible apreciar el carácter crítico que asume el crecimiento poblacional de un importante número de ciudades.

Las cien ciudades de más rápido crecimiento, esto es la quinta parte de la malla urbana de la región *circa* 1960, han experimentado tasas promedio superiores al 5,8 por ciento durante las últimas décadas, duplicando su población en menos de 13 años. Similarmente las treinta ciudades de ritmo más dinámico han requerido de un lapso de tiempo inferior a nueve años para doblar su población, experimentando algunas de ellas tasas sorprendentes, superiores al 10 por ciento anual, como Poza Rica en México, San Félix de Guyana en Venezuela, y Brasília y Goiana en el Brasil. Si bien estos últimos casos adquieren un

carácter excepcional, en los restantes, su explosivo crecimiento obedece fundamentalmente a la combinación de altas tasas de crecimiento de la población e importantes movimientos migratorios rural-urbanos. En general, puede estimarse que principalmente el Brasil, México, Venezuela, el Perú y Colombia serían aquellos países en que este fenómeno asume características de mayor gravedad. Como conclusión puede sostenerse que cualquiera sea la disponibilidad de recursos y la flexibilidad y eficiencia administrativas que pongan en juego los gobiernos, el hecho que la población de un importante número de ciudades se duplique en períodos tan cortos de tiempo plantea críticos problemas en términos de la rapidez requerida para satisfacer las demandas por oportunidades de empleo, infraestructura y provisión de servicios, además de la agudización de los problemas medioambientales, de transporte urbano y de congestión vehicular en las ciudades de mayor tamaño.

E. Patrones críticos de crecimiento urbano

Si se asume que los principales patrones de crecimiento urbano están determinados por la importancia diferencial que puede atribuirse a sus tres componentes principales: tasa general de crecimiento del país, migraciones rural-urbanas y reclasificación de núcleos, es posible observar que las implicaciones que se desprenden de las modalidades de crecimiento en las cuales predominan unos u otros de sus componentes revisten distinta significación.

No parece posible discutir las ventajas que ofrece, como alternativa de crecimiento urbano, un patrón caracterizado por el predominio del factor reclasificación de núcleos, por cuanto a través de la expansión de la malla urbana es posible conseguir un doble objetivo: contribuir a contrarrestar los desequilibrios regionales y la concentración excesiva de la población en pocas ciudades, así como disminuir los costos de reasentamiento y traslado de la población propios de la alternativa migracional. Si bien es cierto esta modalidad no aparece como alternativa predominante en ningún país, afortunadamente este factor ha jugado un papel significativo en países tales como Costa Rica, la República Dominicana, Honduras y el Ecuador, donde su contribución ha representado porcentajes superiores al 30 por ciento del crecimiento urbano en los dos primeros y cercanos al 25 por ciento en los dos últimos.

Del mismo modo, parece innecesario extenderse en las ventajas comparativas que ofrece un patrón de crecimiento basado principalmente en el crecimiento vegetativo de la población previamente

urbana; basta con recordar que esta alternativa admite la posibilidad de prever anticipadamente y con mayor precisión el tipo y volumen de la demanda por empleos, servicios básicos e infraestructura, que se generará a futuro, además de las ventajas que ofrece la experiencia del medio urbano en contraposición a los problemas y costos de adaptación propios de la alternativa migracional.

Las consideraciones anteriores hacen necesario detenerse especialmente en aquel patrón que tiene por principal componente las migraciones rural-urbanas, por cuanto implica tanto procesos redistributivos de la población en el espacio, los cuales en el caso latinoamericano por lo general tienen un carácter concentrador, como a la vez, procesos de reasentamiento urbano de la población transferida desde las áreas rurales. Es más, si se consideran las características selectivas que comúnmente ofrecen los migrantes respecto a edad, sexo y capacitación, ello implica tomar un conjunto de medidas específicas con el objeto de lograr su reinserción en el mercado de trabajo, su aculturación y el acceso a los bienes y servicios urbanos.

Desde el punto de vista de las políticas de urbanización, estas observaciones permiten concluir que un patrón de crecimiento urbano que tiene por componente principal las migraciones rural-urbanas presenta problemas especiales, los que pueden llegar a ser mayores que aquéllos ocasionados por la intensidad del ritmo de crecimiento urbano exhibido por algunos países. Ahora bien, cuando confluyen ritmos veloces de crecimiento urbano y patrones en que predomina el componente migracional, se configuran situaciones especialmente críticas.

Al observar los patrones y tendencias predominantes de crecimiento urbano que presentan los países se constata que principalmente Colombia, Haití, el Perú y Honduras y, en menor grado, el Brasil y la República Dominicana, ofrecen las situaciones más conflictivas, por cuanto muestran una alta contribución del componente migracional al crecimiento urbano, cercana o superior al 50 por ciento en los primeros y sobre un 40 por ciento en los dos últimos. Además, todos ellos evidencian ritmos muy rápidos o rápidos de crecimiento urbano con una tendencia a acentuar el predominio del componente migracional, a excepción del Perú.

F. Despoblamiento de las áreas rurales

Por lo general, los trabajos que tienen por objeto de estudio el proceso de urbanización, tienden a olvidar las implicaciones que la transferencia de población a las áreas urbanas tienen sobre las áreas rurales de origen. Parece oportuno en este caso, centrar la

atención en el carácter crítico que puede adquirir el drenaje ilimitado de la fuerza de trabajo, joven y más capacitada, desde las áreas rurales. En algunos países, esto se traduce en la pérdida, vía migraciones, de gran parte del crecimiento esperado de su población mientras que en otros puede significar un crecimiento negativo de su población absoluta.

La región latinoamericana, se ha dicho, se caracteriza por la progresiva incapacidad de las áreas rurales para retener el crecimiento de su población, como queda en evidencia al observar que mientras retienen el 57,5 por ciento en el período (1950-1960), en el período siguiente, este porcentaje disminuye al 41,9. Sin embargo, los países ofrecen una capacidad de retención diferencial: aquéllos más urbanizados aparecen como más proclives a transferir una mayor proporción del crecimiento esperado de su población rural, destacándose los casos principalmente del Uruguay y la Argentina y, en menor medida, de Chile y Venezuela. En los dos primeros, puede hablarse propiamente de involución de la población rural, por cuanto no sólo transfieren su crecimiento esperado sino parte de su población absoluta. Esto significa la pérdida del sector más dinámico de la fuerza de trabajo rural, con la consecuente tendencia a incrementar la concentración de la población y los desequilibrios regionales, así como el debilitamiento y, en algunos casos, el estancamiento progresivo de sus redes de asentamientos rurales.

G. Distribución crítica de las jerarquías urbanas

La región latinoamericana, como se ha señalado, presenta un patrón de distribución de las ciudades de acuerdo a su tamaño que se caracteriza por un alejamiento de la regla tamaño-rango, acompañado de muy altos y crecientes índices de primacía y concentración de la población urbana. Cualquiera sea el modelo alternativo de desarrollo que se propongan llevar adelante los países, así como la interpretación -funcional o disfuncional- que se atribuya a los niveles y tendencias de la distribución urbana actual respecto de aquéllos, es evidente que las características que ésta asume en algunos países puede merecer el calificativo de crítica, tanto por los altos índices alcanzados como por sus tendencias recientes.

De igual manera, considerando la íntima asociación que ofrecen los índices tamaño-rango y de primacía, es posible advertir que, por lo general, los países más urbanizados y mallas urbanas más complejas, aunque presentan niveles iniciales altos, evidencian tendencias decrecientes o estables en el período. Tal es el caso del Uruguay, la Argentina y el Perú; países que ya parecen haber

traspuesto el umbral máximo. Contrariamente, la evolución de Guatemala, Paraguay y Haití pone de manifiesto un muy veloz ritmo de incremento de sus índices, acusando tendencias a una mayor aceleración durante el período. Estos factores determinan una situación especialmente crítica, sobre todo si se prevé que en el corto plazo las tendencias se agudizarán. Una situación análoga, aunque de menor importancia, es la que presentan Costa Rica, Panamá y Nicaragua, países que evolucionan con un ritmo veloz hacia una distribución de tipo primacial desde índices más moderados.

Como se habrá observado, estos seis países corresponden a aquéllos más pequeños, menos urbanizados, dotados de frágiles redes urbanas y menor desarrollo relativo; todo lo cual permitiría pensar que el progresivo distanciamiento y dominación que ejerce la ciudad primada sobre el resto del sistema urbano es algo normal y, más aún, una condición necesaria para el desarrollo futuro de estos países, por cuanto el escaso peso de su población y el tamaño de su territorio no parecen requerir una diversificación geográfica de las funciones y roles que asume la gran ciudad. No obstante lo cual conviene tener presente que éstos mismos países mantienen grandes recursos naturales inexplorados, un interior despoblado, con vastos territorios no incorporados aún a la economía nacional, los que ofrecen atractivas posibilidades de colonización. Además, estos países comienzan a exhibir en su principal y única aglomeración metropolitana los mismos síntomas emergentes que ofrecen las grandes metrópolis, tales como: déficits acumulativos de viviendas e infraestructura, tugurización, dificultades en el acceso a los servicios de salud y educación, unidos a problemas de transporte y congestión vehicular. Estas observaciones finales dan cuenta de un verdadero problema que, en muchos casos, no puede sino considerarse como crítico y que plantea una gran interrogante en torno a las estrategias y políticas más adecuadas para enfrentar los desafíos del acentuado y creciente predominio de la ciudad capital en estos países.

Anexo I

GRADO DE URBANIZACION DE LA POBLACION^a

(En porcentajes)

Países	Circa 1950	Circa 1960	Circa 1970
Grupo I			
<i>Urbanización muy alta</i>			
Argentina	49,4	58,1	66,4
Uruguay	53,1	61,4	64,7
Venezuela	36,4	50,3	62,8
Chile	46,1	52,5	61,9
Promedio	46,2	55,6	64,0
Grupo II			
<i>Urbanización media</i>			
Colombia	23,1	36,7	47,3
Cuba	38,0	40,3	43,4
México	26,4	34,7	43,2
Brasil	21,7	30,3	40,8
Perú	18,9	28,4	40,7
Promedio	25,6	34,1	43,1
Grupo III			
<i>Urbanización baja</i>			
Panamá	26,9	33,1	37,9
Ecuador	18,6	28,5	35,3
Bolivia	19,4	23,1	31,1
República Dominicana	11,2	18,7	30,1
Nicaragua	15,3	23,0	29,6
Costa Rica	18,2	25,2	29,5
Promedio	18,3	25,3	32,3
Grupo IV			
<i>Urbanización muy baja</i>			
Paraguay	15,7	18,0	22,5
El Salvador	15,7	19,5	21,9
Honduras	6,8	11,5	20,5
Guatemala	11,8	16,5	20,1
Haití	5,5	8,1	13,7
Promedio	11,1	14,7	19,7

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro I-3.

^a Proporción de la población residiendo en ciudades de 20 000 habitantes y más.

Anexo II

RITMO DE URBANIZACION^a

(En porcentajes)

Países	<i>Circa</i> 1950-1960	<i>Circa</i> 1960-1970	<i>Circa</i> 1950-1970
Grupo I <i>Muy rápido</i>			
República Dominicana	5,28	5,22	5,25
Honduras	4,96	4,55	4,74
Haití	3,99	4,95	4,49
Grupo II <i>Rápido</i>			
Perú	3,76	3,34	3,55
Colombia	3,56	2,76	3,23
Nicaragua	3,19	3,22	3,21
Brasil	3,33	3,04	3,18
Grupo III <i>Moderado</i>			
Ecuador	3,61	1,86	2,75
Venezuela	3,21	2,09	2,64
México	2,74	2,21	2,48
Guatemala	2,40	2,26	2,35
Costa Rica	2,54	1,57	2,11
Grupo IV <i>Lento</i>			
Bolivia	1,82	1,88	1,85
Panamá	2,11	1,45	1,79
Paraguay	1,14	2,34	1,68
Chile	1,54	1,77	1,66
El Salvador	1,98	1,19	1,60
Argentina	1,22	1,34	1,28
Uruguay	1,10	0,44	0,79
Cuba	0,80	0,74	0,76

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro I-7A.

^a Tasa promedio anual de incremento en el grado de urbanización.

Anexo III

RITMO DEL CRECIMIENTO URBANO^a (En porcentajes)

Países	Circa 1950-1960	Circa 1960-1970	Circa 1950-1970
Grupo I <i>Muy rápido</i>			
Duplican su población urbana en un lapso inferior a los 10 años			
República Dominicana	9,09	8,33	8,72
Honduras	8,11	7,37	7,71
Grupo II <i>Rápido</i>			
Duplican su población urbana en un lapso entre 12 y 13 años			
Venezuela	7,33	5,53	6,41
Perú	6,10	6,36	6,23
Brasil	6,55	5,88	6,23
Haití	5,65	6,61	6,15
Nicaragua	6,28	5,85	6,12
Colombia	6,87	4,85	6,03
Costa Rica	6,70	5,00	5,95
Ecuador	6,54	5,18	5,87
México	5,91	5,72	5,82
Grupo III <i>Moderadamente rápido</i>			
Duplican su población urbana en un lapso entre 14 y 18 años			
Guatemala	5,59	4,40	5,13
Panamá	5,11	4,55	4,84
El Salvador	4,85	4,70	4,78
Paraguay	3,84	5,11	4,41
Bolivia	4,03	4,00	4,01
Grupo IV <i>Moderado o lento</i>			
Duplican su población urbana en un lapso mayor de 18 años			
Chile	4,14	3,80	3,97
Argentina	2,98	2,93	2,96
Cuba	2,89	2,98	2,94
Uruguay	2,19	0,99	1,63

Fuente: ^a Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro II-1 A.
Tasa promedio anual de incremento de la población urbana.

Anexo IV

COMPONENTES DEL CRECIMIENTO URBANO

(En porcentajes)

Países	1950-1960			1960-1970			1950-1970 (Acumulado)		
	I Creci- miento	II Migra- ción	III Reclasi- ficación	I Creci- miento	II Migra- ción	III Reclasi- ficación	I Creci- miento	II Migra- ción	III Reclasi- ficación
<i>Tipo A</i>									
Argentina	53,9	40,0	6,1	50,0	33,9	16,1	51,7	36,5	11,8
Brasil	40,5	40,5	19,0	40,4	43,0	16,6	40,4	42,1	17,5
Colombia	36,6	52,1	11,3	37,2	50,6	12,2	36,9	51,2	11,9
Cuba	69,8	14,2	16,0	72,2	16,3	11,5	71,2	15,4	13,4
Chile	58,1	27,3	14,6	48,7	45,5	5,8	52,7	37,8	9,5
México	45,7	41,5	12,8	53,9	32,5	13,6	50,8	35,9	13,3
Perú	30,3	40,9	28,8	38,4	52,2	9,4	35,6	48,3	16,1
Uruguay	45,6	31,9	22,5	53,3	24,0	22,7	48,9	28,5	22,6
Venezuela	46,4	37,3	16,3	54,7	34,1	11,2	51,3	35,5	13,2
<i>Tipo B</i>									
Bolivia	49,7	41,1	9,2	44,7	51,2	4,1	46,8	47,1	6,1
Costa Rica	51,3	7,1	41,6	62,8	16,5	20,7	58,1	12,7	29,2
Ecuador	34,9	35,5	29,6	56,7	28,5	14,8	48,0	31,3	20,7
El Salvador	52,4	35,6	12,0	69,7	23,4	6,9	62,9	28,2	8,9
Guatemala	47,0	40,4	-	43,2	49,8	7,0	44,8	46,0	9,3
Haití	23,4	76,6	20,1	18,4	64,4	17,2	20,0	68,3	11,7
Honduras	28,5	51,4	23,9	27,3	48,2	24,5	27,7	49,3	23,0
Nicaragua	38,7	37,4	16,4	38,7	51,1	10,2	38,7	46,1	15,2
Panamá	52,1	31,5	-	62,9	23,2	13,9	58,5	26,6	14,9
Paraguay	64,8	35,1	34,2	47,5	30,8	21,7	53,4	32,3	14,3
R. Dominicana	30,8	35,0	21,0	28,1	42,9	29,0	28,9	40,4	30,7

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro IV-C del Anexo IV.

Anexo V

RETENCION Y TRANSFERENCIA DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION RURAL Y CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO URBANO

(Datos acumulados y ajustados)

Período 1950-1970

Países	Retención		Transferencia		Contribución	
	En miles	Porcen- taje	En miles	Porcen- taje	En miles	Porcen- taje
<i>Tipo A</i>						
Argentina	-306,4	-10,4	3 250,3	110,4	3 250,3	47,8
Brasil	14 361,9	47,8	15 650,6	52,2	15 650,6	59,3
Colombia	2 477,9	40,2	3 678,8	59,8	3 678,8	61,6
Cuba	1 326,6	73,9	469,7	26,1	469,7	29,9
Chile	247,9	14,8	1 427,8	85,2	1 427,6	47,6
México	8 875,4	55,9	7 015,6	44,1	7 015,6	48,9
Perú	1 656,9	42,9	2 208,3	57,1	2 208,3	64,3
Uruguay	-66,2	-34,1	260,6	134,1	260,6	51,5
Venezuela	814,2	27,1	2 185,6	72,9	2 185,6	48,8
Total Tipo A	29 388,2	44,8	36 147,3	55,2	36 147,3	54,3
<i>Tipo B</i>						
Bolivia	790,7	71,2	320,0	28,8	320,0	51,4
Costa Rica	564,2	79,9	142,1	20,1	142,1	42,7
Ecuador	1 252,7	63,9	707,2	36,1	707,2	54,8
El Salvador	1 121,5	86,8	170,2	13,2	170,2	37,7
Guatemala	1 477,5	82,7	308,7	17,3	308,7	52,3
Haití	765,2	71,6	303,6	28,4	303,6	79,2
Honduras	714,2	75,6	230,5	24,4	230,5	71,0
Nicaragua	418,0	65,2	223,5	34,8	223,5	60,5
Panamá	305,8	68,5	140,4	31,5	140,4	42,1
Paraguay	642,8	84,2	120,6	15,8	120,6	44,0
Rep. Dominicana	917,9	55,8	727,6	44,2	727,6	71,3
Total Tipo B	8 970,5	72,5	3 394,4	27,5	3 394,4	56,6
Total América Latina	38 358,7	49,2	39 541,7	50,8	39 541,7	54,5

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro II-12A.

Anexo VI

RITMO DE EXPANSION DE LAS MALLAS URBANAS^a (En porcentajes)

Países	Circa 1950-1960	Circa 1960-1970	Circa 1950-1970	Años requeridos para duplicar el número de núcleos urbanos
<i>Tipo A</i>				
Argentina	1,61	4,14	2,68	27,3
Brasil	6,11	5,42	5,77	9,6
Colombia	3,51	3,99	3,71	17,7
Cuba	2,28	1,74	1,97	43,0
Chile	1,74	1,05	1,38	64,3
México	3,45	4,15	3,80	18,0
Perú	8,13	3,02	5,56	9,6
Uruguay	2,57	1,16	1,91	41,5
Venezuela	4,69	3,45	4,06	16,1
Total Tipo A ^b	4,04	4,09	4,07	
Promedio Tipo A	3,79	3,12	3,42	27,4
<i>Tipo B</i>				
Bolivia	1,58	0,84	1,12	77,5
Costa Rica	11,38	4,09	8,11	4,6
Ecuador	7,57	4,09	5,59	9,1
El Salvador	2,68	2,22	2,46	21,0
Guatemala	5,08	2,53	4,08	15,3
Haití	0,00	6,50	3,36	21,0
Honduras	3,81	5,53	4,74	11,9
Nicaragua	4,04	2,31	3,37	20,9
Panamá	4,14	3,10	3,63	19,4
Paraguay	0,00	11,94	5,19	10,9
Rep. Dominicana	13,35	7,64	10,54	3,5
Total Tipo B ^b	5,26	3,94	4,62	
Promedio Tipo B	4,88	4,57	4,74	19,6
Total América				
Latina ^b	4,16	4,08	4,12	
Promedio América				
Latina	4,39	3,92	4,15	23,1

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro III-6B.

^a Tasa de incremento promedio anual en el número de ciudades.

^b Estos valores toman en consideración tanto la contribución porcentual de las mallas urbanas de cada país a la red de asentamientos de la región latinoamericana como las fechas censales de los distintos países.

Anexo VII

INDICE DE TAMAÑO MEDIO DE LAS CIUDADES DONDE RESIDE LA POBLACION URBANA

(En miles)

Países	Circa 1950	Rango	Circa 1960	Rango	Circa 1970	Rango
<i>Tipo A</i>						
Argentina	2 831,05	1	3 986,06	1	4 733,09	1
Brasil	1 390,24	2	2 147,30	2	3 204,05	3
Colombia	299,86	9	713,34	8	1 365,98	6
Cuba	693,69	6	773,34	7	894,53	7
Chile	731,87	4	1 017,95	5	1 532,82	5
México	1 289,48	3	2 140,51	3	3 523,11	2
Perú	679,00	7	1 045,14	4	1 862,11	4
Uruguay	699,08	5	852,29	6	858,81	9
Venezuela	331,31	8	582,74	9	876,81	8
Promedio						
Tipo A	993,95		1 475,98		2 094,59	
<i>Tipo B</i>						
Bolivia	162,81	14	229,95	16	388,83	16
Costa Rica	146,10	16	202,82	18	306,93	18
Ecuador	211,43	11	359,31	11	520,36	11
El Salvador	167,67	13	268,95	13	428,32	14
Guatemala	281,02	10	539,82	10	799,00	10
Haití	127,05	18	233,70	15	428,44	13
Honduras	60,82	20	101,20	20	186,41	20
Nicaragua	82,78	19	166,31	19	277,74	19
Panamá	137,10	17	221,47	17	325,50	17
Paraguay	208,40	12	327,00	12	448,02	12
Rep. Dominicana	151,90	15	258,14	14	405,15	15
Promedio						
Tipo B	157,92		264,42		410,43	
Promedio de						
América Latina	534,13		809,62		1 168,30	

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro III-8A.

Anexo VIII

RITMO DE INCREMENTO DEL INDICE DEL TAMAÑO MEDIO^a

(En porcentajes)

Países	<i>Circa</i> 1950-1960	<i>Circa</i> 1960-1970	<i>Circa</i> 1950-1970
<i>Tipo A</i>			
Argentina	2,59	1,73	2,22
Brasil	4,34	4,08	4,23
Colombia	6,79	7,24	6,97
Cuba	1,48	1,44	1,46
Chile	3,91	4,45	4,19
México	5,20	5,08	5,14
Perú	4,00	5,43	4,71
Uruguay	1,50	0,10	0,83
Venezuela	5,66	3,89	4,76
Promedio Tipo A	3,94	3,72	3,83
<i>Tipo B</i>			
Bolivia	3,57	3,34	3,43
Costa Rica	2,58	4,18	3,28
Ecuador	4,52	3,26	3,90
El Salvador	4,44	4,69	4,56
Guatemala	4,77	4,48	4,66
Haití	6,28	5,66	5,96
Honduras	4,81	4,86	4,84
Nicaragua	5,56	6,62	5,96
Panamá	4,91	4,17	4,55
Paraguay	3,84	3,29	3,59
República Dominicana	5,45	4,90	5,18
Promedio Tipo B	4,61	4,50	4,54
Promedio América Latina	4,31	4,15	4,22

Fuente: ^a Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro III-8B.

Tasa de incremento promedio anual del índice.

Anexo IX

NIVELES DE CONCENTRACION URBANA^a

(En porcentajes)

Países	Circa 1950	Circa 1960	Circa 1970
<i>Tipo A</i>			
Argentina	85,5	87,9	84,1
Brasil	76,1	77,6	78,9
Colombia	68,1	80,0	82,3
Cuba	67,0	64,2	71,1
Chile	67,6	69,5	75,7
México	70,4	74,1	82,0
Perú	74,7	69,5	82,1
Uruguay	76,0	72,7	68,8
Venezuela	63,4	76,3	79,1
Promedio Tipo A	72,1	74,6	78,2
<i>Tipo B</i>			
Bolivia	51,0	63,1	85,7
Costa Rica	100,0	76,4	73,7
Ecuador	83,1	72,0	70,8
El Salvador	73,1	72,1	72,6
Guatemala	91,9	87,1	87,3
Haití	85,6	88,7	83,5
Honduras	-	61,6	78,2
Nicaragua	68,0	66,5	69,2
Panamá	75,9	76,8	76,1
Paraguay	100,0	100,0	91,7
República Dominicana	76,2	65,1	68,6
Promedio Tipo B	80,5	75,4	78,0
Promedio Tipo B ^b	75,6	73,9	76,7
Promedio América Latina	76,5	75,0	78,1
Promedio América Latina ^b	73,8	74,3	77,5

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro V-2A.

^a Proporción de la población urbana en aglomeraciones metropolitanas sobre los cien mil habitantes.

^b Excluidos Costa Rica, Paraguay, Honduras, países que ofrecen una muy particular conformación de su red urbana, al contar con sólo una ciudad al inicio del período.

Anexo X

CONCENTRACION DE LA POBLACION URBANA Y TOTAL EN LAS CIUDADES PRINCIPALES

(En porcentajes)

Países	Ciudad	Circa 1950		Circa 1960		Circa 1970	
		Población Urbana	Total	Población Urbana	Total	Población Urbana	Total
Tipo A							
Argentina	Bs. Aires	59,2	29,2	57,7	33,5	54,4	36,1
Brasil	Sao Paulo y						
	Río de Janeiro	47,7	10,3	42,6	12,9	39,0	16,0
Colombia	Bogotá	24,9	5,8	26,1	9,6	28,9	13,7
Cuba	La Habana	54,7	20,8	51,8	20,9	47,6	20,7
Chile	Santiago	49,5	22,8	49,2	25,9	51,0	31,6
México	Ciudad de México	42,1	11,1	40,6	14,1	39,4	17,0
Perú	Lima	67,1	12,7	60,2	17,1	57,2	23,3
Uruguay	Montevideo	76,0	40,4	72,7	44,7	68,8	44,5
Venezuela	Caracas	38,0	13,8	35,7	18,0	32,0	20,1
Promedio Tipo A		51,0	18,5	48,5	21,9	46,5	24,8
Tipo B							
Bolivia	La Paz	51,0	9,9	48,8	11,3	45,3	14,1
Costa Rica	San José	100,0	18,2	76,4	19,3	73,7	21,7
Ecuador	Quito y Guayaquil	83,1	15,5	72,0	20,5	70,8	23,4
El Salvador	San Salvador	73,1	11,5	72,1	14,0	72,6	15,9
Guatemala	Ciudad de						
	Guatemala	91,9	10,9	87,1	14,5	87,3	17,6
Haití	Port-au-Prince	85,6	4,7	88,7	7,1	83,5	11,5
Honduras	Tegucigalpa	77,4	5,3	61,7	7,1	50,4	10,3
Nicaragua	Managua	68,0	10,4	66,5	15,3	69,2	20,5
Panamá	Ciudad de Panamá	75,9	20,4	76,8	25,4	76,1	28,9
Paraguay	Asunción	100,0	15,7	100,0	18,0	91,7	20,6
Rep. Dominicana	Santo Domingo	76,2	8,5	65,1	12,1	55,7	16,8
Promedio Tipo B		80,2	11,9	74,1	15,0	70,6	18,3
Promedio América Latina		67,1	14,9	62,6	18,1	59,7	21,2

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro V-5A.

Anexo XI

INDICE SINTETICO DE LA REGLA TAMAÑO-RANGO

Países	Cerca 1950			Cerca 1960			Cerca 1970		
	Porcen- taje	Rango	Nº de ciudades	Porcen- taje	Rango	Nº de ciudades	Porcen- taje	Rango	Nº de ciudades
<i>Tipo A</i>									
Argentina	36,37	2	(42)	35,88	3	(52)	34,16	4	(78)
Brasil	17,64	10	(81)	14,89	14	(148)	12,97	16	(251)
Colombia	7,16	18	(26)	10,48	17	(41)	15,16	15	(59)
Cuba	27,58	4	(22)	25,82	6	(26)	22,78	12	(31)
Chile	23,32	6	(25)	23,99	8	(29)	26,37	9	(32)
México	20,93	7	(62)	20,75	13	(87)	21,11	13	(131)
Perú	33,94	3	(11)	34,27	4	(26)	33,28	5	(36)
Uruguay	41,87	1	(10)	42,20	1	(14)	39,30	2	(16)
Venezuela	10,42	15	(20)	11,37	15	(32)	10,29	18	(46)
Promedio Tipo A	24,36			24,41			23,94		
<i>Tipo B</i>									
Bolivia	10,71	14	(6)	10,73	16	(7)	10,35	17	(8)
Ecuador	17,36	11	(5)	23,70	9	(12)	23,29	11	(18)
El Salvador	18,59	9	(3)	24,09	7	(4)	28,79	6	(5)
Guatemala	25,20	5	(2)	39,05	2	(4)	43,50	1	(5)
Haití	18,88	8	(2)	22,01	12	(2)	35,42	3	(4)
Honduras	10,77	13	(2)	7,09	18	(3)	16,93	14	(6)
Nicaragua	13,45	12	(3)	22,66	10	(5)	28,35	7	(6)
Panamá	9,20	17	(2)	22,27	11	(3)	28,12	8	(4)
Rep. Dominicana	9,57	16	(2)	26,50	5	(7)	24,97	10	(14)
Promedio Tipo B	14,86			22,01			26,63		
Promedio América Latina	19,61			23,21			25,28		

Fuente: Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro V-7A.

Anexo XII

INDICES DE PRIMACIA SOBRE DOS Y CUATRO CIUDADES

Circa 1950-1970

Países	<i>Circa 1950</i>		<i>Circa 1960</i>		<i>Circa 1970</i>	
	I sobre 2	II sobre 4	I sobre 2	II sobre 4	I sobre 2	II sobre 4
<i>Tipo A</i>						
Argentina	9,26	4,05	10,19	4,19	10,45	4,06
Brasil ^a	4,13	1,75	4,29	1,67	4,47	1,61
Colombia	1,69	0,71	1,78	0,80	2,01	0,93
Cuba	7,42	3,45	7,02	3,24	6,32	2,89
Chile	4,45	2,37	4,71	2,43	5,35	2,72
México	7,16	2,92	6,05	2,70	6,05	2,79
Perú	8,83	4,32	10,67	4,74	10,37	4,29
Uruguay	20,17	7,47	19,98	7,63	17,10	6,53
Venezuela	2,70	1,49	3,02	1,60	2,98	1,38
Promedio Tipo A	7,31	3,17	7,52	3,22	7,23	3,02
<i>Tipo B</i>						
Bolivia	3,57	1,51	3,42	1,39	2,56	1,12
Costa Rica	8,91	3,18	8,87	3,24	9,96	4,03
Ecuador ^a	6,19	2,45	7,61	2,96	7,23	3,02
El Salvador	4,13	2,22	4,84	2,58	5,74	2,92
Guatemala	11,36	5,72	13,90	6,72	17,12	8,29
Haití	5,92	2,91	7,83	3,79	10,69	5,06
Honduras	3,43	1,45	2,29	1,33	1,81	1,26
Nicaragua	3,59	1,60	5,32	2,44	7,02	3,18
Panamá	3,14	2,17	4,59	2,84	6,09	3,19
Paraguay	14,18	4,89	17,49	6,17	20,89	7,64
Rep. Dominicana	3,21	1,96	4,32	2,74	4,35	2,78
Promedio Tipo B	6,15	2,73	7,32	3,29	8,73	3,86
Promedio de la región	6,67	2,93	7,41	3,26	8,06	3,48

Fuente: ^a Gatica, Fernando, *op. cit.*, cuadro V-9.

Dada la modalidad de distribución urbana de tipo bipolar que ofrecen el Brasil y el Ecuador, se consideró para efectos del cálculo de los índices respectivos el promedio de tamaño de las dos ciudades principales de cada sistema urbano relacionándolo con las siguientes tres y una ciudades que le siguen en rango de tamaño.

**ESTILOS DE DESARROLLO ECONOMICO Y
MIGRACIONES DE FUERZA DE TRABAJO EN
AMERICA LATINA**

Armando Di Filippo
CELADE

1. Introducción

El cometido de vincular los estilos de desarrollo económico con las migraciones internas de fuerza de trabajo se aborda, aquí, desde el punto de vista de un economista. Se hace abstracción de los factores socio-demográficos que afectan la oferta de fuerza de trabajo y su diferente crecimiento a nivel de las regiones subnacionales. Estos elementos vinculados al fenómeno de la heterogeneidad estructural y de las pautas reproductivas que se le asocian nos alejarían del tema específico de los estilos de desarrollo económico que, en sí mismo, es bastante denso y difícil de abordar.

La concepción del sistema centro-periferia y del capitalismo periférico como un subsistema del sistema capitalista internacional (o, desde otro ángulo, como un subtipo de sistema capitalista sea a nivel nacional o regional) se expone, quizá, con un excesivo detalle. Este desequilibrio en la estructura del trabajo se funda en la preocupación del autor por aclarar el contenido conceptual que aquí se otorga a la concepción centro-periferia. Esto se debe a que las expresiones “centro” y “periferia” han sido utilizadas con múltiples significados en la literatura regionalista y urbana, que van desde las “teorías del lugar central” de Christaller y Losch -que nada tienen que ver con nuestro enfoque- hasta las conceptualizaciones de Friedmann -en donde los puntos de convergencia son mucho mayores.¹ En todo caso las ideas de “centro” y “periferia” aquí expuestas se fundan en las conceptualizaciones de la así denominada corriente económica estructuralista, desarrollada a partir de los años cincuenta en la América Latina en estrecha

¹ Véase a nivel del enfoque regionalista y en una línea bastante coincidente con la de este trabajo: de Mattos, Carlos, *Algunas Consideraciones sobre la Movilidad Espacial de Recursos en los Países Latinoamericanos*. Documento B/5, VI Curso de Planificación Regional del Desarrollo organizado por ILPES con la colaboración de CEPAL y el CFI. Buenos Aires, 16 de junio al 5 de diciembre de 1975. También de Geisse y Coraggio, J., “Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional” en *Revista Eure*, Vol. 1, N° 1, Santiago, Chile, 1970. También de Friedmann, J., *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Cambridge, marzo de 1966. También de Calcagno, Alfredo, *Algunas Reflexiones sobre el Desarrollo Regional. A propósito del caso Argentino*. Notas de trabajo para observaciones y comentarios. ECLA/IDE/DRAFT, 88, 29 de mayo de 1973.

vinculación con los planteamientos que paralelamente emanaban de la Comisión Económica para la América Latina. Como el concepto de estilo de desarrollo aquí presentado se funda claramente en dicha corriente de pensamiento, para evitar equívocos el autor prefirió presentar una exposición detallada de aquellos fundamentos. En consecuencia, los dos primeros capítulos de este trabajo constituyen solamente el marco para introducir el tema de las migraciones y se abocan a la proposición de un concepto de estilo de desarrollo económico a la luz de la concepción centro-periferia.

En el tercer capítulo del trabajo, se desarrolla la concepción centro-periferia a *nivel intranacional*, como un resultado de los estilos de desarrollo periférico a *nivel nacional*. Sobre la base de lo expuesto anteriormente, las conexiones entre ese estilo de desarrollo y las migraciones de fuerza de trabajo pueden plantearse de manera sintética y directa en los dos primeros puntos de la última parte. El último punto del trabajo entrega alguna evidencia de carácter económico y demográfico que pretende otorgar plausibilidad al marco analítico previamente expuesto.

Debe aclararse que esta forma de abordar el tema está orientada fundamentalmente a explicar las tendencias predominantes en las migraciones entre unidades administrativas mayores de carácter subnacional (provincias, estados, etc.)

Algunas de las ideas centrales aquí desarrolladas han servido como insumos para el planteamiento de los aspectos económicos de una investigación comparativa sobre *Desarrollo Regional, Políticas Públicas, Migraciones y Primacía Urbana en América Latina*. Esta investigación comparativa, dirigida por Raúl Urzúa y coordinada desde el área de Población y Desarrollo del CELADE se está desarrollando en varios países de la América Latina con fondos obtenidos a través del programa PISPAL. No obstante ello las tesis que aquí se presentan pueden no coincidir con las que informan aquella investigación.

Cabe aclarar por último que este trabajo se elaboró para ser presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Área de Población y Desarrollo del CELADE y se encuadra dentro de los planteamientos del documento introductorio para esta sección del Seminario.²

² Véase de Urzúa, Raúl, *Determinantes y Consecuencias de la Distribución Espacial de la Población en América Latina*, CELADE, Documento de Seminario, DS/28-2, enero, 1978.

2. Estilos de desarrollo económico

A. Enmarcamiento del tema

En los capítulos 2 y 3 habrá pocas referencias al tema de las migraciones, pues se intenta ubicar este proceso de naturaleza demográfica en el marco de las tendencias históricas y estructurales del desarrollo latinoamericano que contribuyen a condicionarlo.

Refiriéndose a los esfuerzos desarrollados por la CEPAL, el CELADE, el ILPES y más recientemente el PISPAL en torno a las interrelaciones población-desarrollo, se observaba en un documento reciente:³

“De manera fundamental, dicho pensamiento se puede caracterizar por un replanteo teórico del concepto de desarrollo y de sus interrelaciones con las variables de población; por una redefinición del problema de población en lo que hace a sus determinantes y consecuencias, por una concepción amplia de políticas de población y de las relaciones entre su proceso de formulación y la estructura política y por un cambio en la determinación de las prioridades y de las formas de acción social”.⁴

En torno a la concepción del desarrollo que ha tendido a predominar en el pensamiento latinoamericano reciente o al menos en aquellas instituciones de investigación que gravitan fuertemente sobre él, sigue observando dicho documento:

“Es claro que esta empresa aún no ha terminado; sin embargo, es posible apreciar la existencia de varios elementos básicos sobre los cuales parece haber acuerdo sustantivo suficiente”.

“Uno de esos puntos de acuerdo es el concepto de que el desarrollo es un tipo de cambio social de carácter histórico, que implica modificaciones cualitativas y cuantitativas, tanto al inte-

³ Véase Jordán, Ricardo, *El Plan de Acción Mundial sobre Población: Algunas Consideraciones Alrededor de su Formulación y Ejecución en América Latina*, trabajo presentado a la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, noviembre, 1976.

⁴ Jordán, Ricardo, *op. cit.*

rior de los diferentes subsistemas que componen el sistema social, como en sus estructuras y sus interrelaciones. Como corolario se concibe el desarrollo como un proceso integral en que las modificaciones producidas en cualquiera de los componentes del sistema afectan necesariamente, de manera diferencial, a todos los otros y a la estructura total, lo que, a su vez, implica repercusiones en aquel elemento en donde se inició la cadena de cambios”.

“Consiguientemente, de acuerdo con esta línea de pensamiento, el desarrollo deja de ser entendido como un proceso continuo de traslado desde una situación a otra, o como un polo-contrapuesto al subdesarrollo- hacia el cual todas las sociedades deberían dirigirse de manera inevitable o, finalmente, como una secuencia necesaria de etapas que se cubren a medida que los obstáculos que impiden el paso de una a otra desaparecen. Surge más bien una visión en que el desarrollo y el subdesarrollo se conciben como dos elementos diferentes que, sin embargo, forman parte de un mismo sistema, y cuyo análisis sólo se puede realizar dentro del marco de sus relaciones de interdependencia, causa fundamental de su configuración”.⁵

Aquí se pretende explorar, en la esfera económica, una de las formas en que se ha entendido este marco de relaciones interdependientes.

Quizá uno de los mayores méritos de la concepción centro-periferia, desarrollada a partir de los años cincuenta por la así denominada corriente estructuralista de economistas latinoamericanos, es haber puesto de relieve (quizá por primera vez de manera tan nítida dentro del pensamiento latinoamericano) estas notas de globalidad e interdependencia.⁶ Se enfatizó entonces que el desarrollo es un proceso con respecto al cual las naciones no se estratifican de mayor a menor en una gradación unilineal sino que se relacionan en el interior de un sistema económico internacional atendiendo a las posiciones que respectivamente van ocupando en el proceso de división internacional del trabajo. *Esas posiciones afectan decisivamente la estructura de sus respectivos sistemas económicos y las modalidades de su desarrollo.*

Asumiendo la concepción centro-periferia, el capitalismo periférico podría ser concebido como un subtipo del gran tipo genérico referido a los sistemas capitalistas.

⁵ Véase Jordán, R., *op. cit.*

⁶ Véase, por ejemplo, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1949, Naciones Unidas. También los trabajos de Prebisch, Pinto, Sunkel y Furtado que se citan más adelante.

Contemporáneamente los dos grandes grupos de sistemas que interactúan en el escenario económico mundial son el capitalismo y el socialismo.

Entendidos como tipos puros y haciendo abstracción de todas las particularidades propias de cada caso concreto, la diferencia esencial entre un sistema económico capitalista y uno socialista es que la utilización de los medios materiales de producción se funda de manera predominante en incentivos propiamente económicos en el primer caso y propiamente políticos en el segundo caso. Esta diferencia de funcionamiento sistémico es compatible con otra de orden estructural según la cual en los sistemas capitalistas predomina la propiedad privada de los medios de producción y en los socialistas impera fundamentalmente la propiedad estatal de dichos medios.

Dentro del capitalismo los incentivos económicos, especialmente bajo su forma dineraria, al expresarse a través de los mercados, movilizan los recursos productivos y *se orientan en su asignación por las tasas de ganancia que se van obteniendo en cada rama productiva*. El punto central en la temática de los sistemas económicos atañe a la naturaleza de los instrumentos incentivos que permiten la reproducción de la *estructura* económica de dichos sistemas y a la "lógica interna" que orienta a esas fuerzas impulsoras.

Concebiremos la estructura económica a dos niveles inextricablemente interdependientes pero analíticamente diferenciables. A nivel social, la estructura económica se define por los regímenes de propiedad, trabajo e intercambio que otorgan estabilidad, recurrencia y concreción a la lógica del sistema, y resultan coherentes con el grado de desarrollo de su *poder productivo*.

El segundo nivel corresponde a dicho poder productivo y atañe a la estructura tecnológica, a la división técnica del trabajo, a la diferenciación alcanzada por el proceso productivo y a la estratificación ocupacional que les corresponde.⁷

En realidad las reflexiones que anteceden pueden ser consideradas como un intento de *especificación económica* de las nociones

⁷ Este poder productivo presenta, contemporáneamente, muchos rasgos de carácter "transistémico" que son propios de las *sociedades industriales* independientemente del carácter socialista o capitalista de sus sistemas económicos. Esto no impide, desde luego, que la estructura económica de estas sociedades esté *socialmente* caracterizada por los regímenes de propiedad, trabajo o intercambio que sean compatibles con la lógica general del sistema económico de que se trate.

más globales del “sistema” y “contexto estructural” ensayados por Aníbal Pinto en un trabajo reciente.⁸

B. *Los estilos y estrategias de desarrollo económico*

Hemos hablado de sistemas y estructuras. El concepto de sistema alude a una lógica interna de funcionamiento, a una dinámica cuyo modo de ser consta de fuerzas impulsoras y mecanismos reguladores. La estructura en cambio es ese conjunto de relaciones y posiciones, tanto sociales como técnicas que efectivamente se reproducen en respuesta a aquellas fuerzas y mecanismos.

Sin embargo, el concepto de estilo no se predica con respecto al sistema o a la estructura sino con respecto al desarrollo. Dentro de los límites funcionales delimitados por el sistema, la estructura económica es “aquello” que se desarrolla. En otras palabras el desarrollo es un modo de reproducción de la estructura económica caracterizada por una diversificación creciente de su poder productivo, en el marco de las fuerzas impulsoras que son propias de la lógica del Sistema.

El estilo de desarrollo alude a la forma histórica concreta que asume esa diversificación creciente y recurrente del poder productivo. Esa orientación se ha expresado básicamente en el “qué”, “cómo” y “para quién” del proceso productivo.

El concepto de estilo es más concreto y por lo tanto más complejo que los de sistema y estructura, pues involucra un acercamiento a la historia.⁹

⁸ Refiriéndose a las diferencias específicas entre los sistemas sociales (y no solamente económicos) capitalistas y socialistas, observa Aníbal Pinto: “Difieren sobre todo en la estructura del poder social y del ordenamiento institucional aunque para nuestros fines también convenga resaltar el contraste derivado de los papeles respectivos del mercado y de la planificación y de la importancia relativa del gasto público y del privado. En un lado, el capitalista, la composición y dinámica de la producción dependen en lo principal de las directrices del mercado que responden, a su vez, de modo *preferente*, al nivel y distribución del ingreso y gastos de la población. En el otro, el socialista, el elemento principal son las resoluciones del Estado (y del Plan) respecto a la inversión y el consumo público-colectivo y el privado”.

En cuanto al concepto de estructura, lo sintetiza señalando que es el “conjunto de elementos materiales y sociales que constituyen el “esqueleto” de una comunidad y que se caracterizan por su relativa fijeza en el tiempo o su virtual inmutabilidad.” Aníbal Pinto, *Estilos de Desarrollo: Conceptos, Opciones, Viabilidad* (Exposición en el Encuentro Nacional de Economía, organizado por la Asociación Nacional de Centros de Post Grado en Economía). Brasil, pág. 15, mimeo.

⁹ Véase entre otros: i) Sunkel y Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, Textos del ILPES, Siglo XXI, México, 1970. Primera y segunda partes. ii) Celso Furtado, *Desarrollo y Subdesarrollo*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1965, Capítulo II, en especial página 82 y siguientes. Ambos trabajos ubican históricamente el proceso de desarrollo económico, encuadrándolo en una visión que trasciende los aspectos estrictamente económicos del tema.

Esa idea de estilo como una concreción histórica del proceso de desarrollo es enfatizada por Jorge Graciarena quien resalta las relaciones de poder en una sociedad concreta.¹⁰

Es concebible, sin embargo, la existencia de situaciones extremas en que esa dialéctica del poder se reduzca a un mínimo sea por una ampliación del consenso social o por una extrema concentración del poder en los regímenes autoritarios.

Esto nos lleva a la vinculación de los conceptos de "estilo" y "estrategia". Todo estilo de desarrollo económico supone una estrategia de desarrollo económico. Pero ésta puede ser entendida como los proyectos de determinados segmentos o grupos sociales en respuesta a sus intereses y objetivos específicos, o como el "efecto neto" de sus pugnas y conflictos dentro del juego de poder.

Ese efecto neto se expresa y organiza políticamente a través del Estado.¹¹ Luego, si despojamos al concepto de Estrategia de Desarrollo Económico de la idea de proyecto (dotado de una previa compatibilización de objetivos y coordinación de instrumentos) aquella puede ser concebida como las formas concretas a través de las cuales el Estado influye sobre el "qué", "cómo", "para quién", y "dónde" de la asignación de recursos.

Así concebido el concepto de Estilo de desarrollo económico, es más amplio e inclusivo que el de Estrategia de desarrollo económico.

En el próximo punto, partiremos intentando caracterizar el concepto de desarrollo económico estableciendo sus diferencias básicas con el concepto de crecimiento. Esta conceptualización la intentaremos en el marco de un abordaje que intentará ubicar históricamente el concepto de estilo, y otorgarle un significado heurísticamente útil para analizar las economías latinoamericanas.

¹⁰ "Desde una perspectiva dinámica e integradora, un estilo de desarrollo es, por lo tanto, un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital de la estructura y tendencia de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías. Todo esto se da en medio de otros condicionamientos estructurales (tecnología, recursos naturales, población) que se presentan al análisis como un conjunto integrado, el cual enmarca las posibilidades históricas de un estilo." Jorge Graciarena, "Poder y Estilos de Desarrollo, una Perspectiva Heterodoxa" en *Revista de la CEPAL*, ONU, Santiago, 1976, N° 1, pág. 189.

¹¹ Véase en torno al tema, Raúl Atria, *Anotaciones para el Análisis Político de las Políticas de Población: La Relación entre la Estructura de Poder y la Acción Pública*. CELADE/PISPA, Documento de Trabajo, N° 9, Santiago, noviembre, 1975. En particular la sección III.

3. Centros y periferias a nivel internacional

El concepto de desarrollo económico, tal como aquí se concibe, enuncia una recurrente expansión del poder productivo inherente a la estructura de un sistema económico en el largo plazo. Esa expansión expresa algo más que un mero crecimiento del producto por habitante o del producto por trabajador entendidos como un promedio abstracto. Básicamente alude a un proceso de diversificación productiva creciente. En el núcleo de esa diversificación productiva se encuentra la expansión de la industria manufacturera, especialmente en el área de los productos finales tanto de inversión como de consumo.

Todo proceso de desarrollo económico implica crecimiento, no así a la inversa. En sistemas económicos abiertos, el crecimiento económico puede consistir en la expansión de unas pocas ramas productivas orientadas a la exportación y centradas en la actividad primaria (extractiva, minera, agrícola, ganadera), terciaria (turismo, transportes) o incluso secundaria orientada al procesamiento de unos pocos productos primarios (frigoríficos, ingenios azucareros, refinerías de petróleo, etc.).

Aquí pensamos en sistemas capitalistas donde la composición sectorial de la producción responde a los dictados de la demanda final. Es precisamente analizando la composición y tendencias de esa demanda final como resulta posible penetrar en los subtipos de sistema capitalista y en los estilos o modalidades de su desarrollo.

Es cierto que a un nivel más profundo esas tendencias responden a la distribución y utilización del capital, pero a su turno, esta utilización del capital, para maximizar la tasa de ganancia se orienta por las señales del mercado a través de las tendencias sobre la demanda final, que se van introduciendo en respuesta a cambios en la distribución y nivel del ingreso por habitante.

Nos encontramos ante un proceso de causación circular y acumulativa que para un sistema capitalista, cerrado y sin gobierno, podría resumirse así: las formas de utilización del capital

determinan las tendencias en la distribución del ingreso¹² y en la composición de la demanda final que a su vez determina las nuevas formas de utilización del capital atendiendo a las modificaciones en las tasas de ganancia de las diferentes actividades productivas.

Las tendencias en la distribución del ingreso y la composición de la demanda final constituyen el factor significativo para *finés diagnósticos* y *proyektivos* dentro de un sistema librado a su lógica interna. Sin embargo las modalidades de utilización del capital constituyen, junto con el control del gasto público, poderosos instrumentos en la reorientación de un estilo de desarrollo económico.

Tomando un sistema económico abierto podemos, con fines diagnósticos, partir observando los componentes más típicos de la demanda final: i) el consumo privado, ii) la inversión privada, iii) las exportaciones que pueden ser concebidas como productos “finales” para el país exportador.

El gasto público plantea problemas especiales. El Estado podría ser concebido como un ente consumidor (al menos en parte¹³) que depende de una fracción del excedente social y se la apropia en virtud de su poder de imposición. Creemos sin embargo analíticamente más útil, desde un ángulo estrictamente económico, suponer que el Estado es un ente productor de servicios (justicia, educación, seguridad, etc.) y la totalidad de su gasto constituye una utilización del “capital” público, que no necesariamente busca lucrar y persigue objetivos de naturaleza política.¹⁴ Ese “capital” se utiliza comprando mercancías diversas que pueden ser concebidas como insumos intermedios para la producción de sus servicios y, además, pagando salarios a los empleados públicos. Cuando esos salarios se gastan forman parte del consumo privado.

¹² En este contexto entendemos por *capital* a la magnitud de poder adquisitivo general que está a disposición de los empresarios para adquirir fuerza de trabajo, medios de producción y progreso técnico. *Los bienes* de capital (fijos y circulantes) constituyen así una entidad conceptualmente diferente al capital en sentido estricto. Así entendido el capital, su utilización es la que determina el nivel y la distribución del ingreso en el sistema económico. Para un análisis más detallado de esta noción de capital (de raíz Schumpeteriana) véase de Armando Di Filippo, *Capital, Excedente y Valor*, Santiago, Chile, 1977, (versión preliminar para crítica y comentarios).

¹³ Las empresas públicas pueden funcionar en cualquier rama productiva y asimilar en alto grado su comportamiento al de las empresas privadas. No obstante ello, el lucro puede no ser la motivación central de su actividad económica.

¹⁴ Así concebida, la totalidad del gasto público constituye una utilización de “capital” (en nuestro sentido); las comillas recuerdan que esa utilización de capital no necesariamente persigue lucrar.

A. Primer subtipo de sistema económico capitalista: El capitalismo céntrico

En los países capitalistas centrales los crecientes niveles medios de ingreso por habitante, y en ciertos casos, las tendencias relativamente más igualitarias de su distribución, determinan una composición del consumo privado que se *diversifica* recurrentemente en el largo plazo. Esta tendencia a la diversificación del consumo es una regularidad estadística que de manera parcial y anticipatoria se expresa a través de la conocida "ley de Engel". En virtud de su mayor desarrollo relativo, esos países cuentan con una acentuada y creciente diversificación de su aparato productivo que responde a los dictados del consumo privado. El poder productivo del sistema económico se diversifica recurrentemente, y en el curso de esa diversificación se adquieren nuevos instrumentos de producción que se reflejan en el rubro inversiones de la demanda final. De este modo la diversificación del consumo induce la diversificación productiva de las empresas orientadas al consumidor final. La diversificación productiva de esas empresas genera demandas de nuevas maquinarias y equipos diversos que inducen una diversificación productiva de las empresas que a su vez los elaboran. Esa demanda final conjunta de bienes de consumo o inversión dinamiza la totalidad del aparato productivo en cuanto a los insumos intermedios requeridos para esa producción final. Dentro de estos países capitalistas desarrollados, las exportaciones (tercer gran rubro de la demanda final) reflejan la diversificación productiva interna y presentan un alto componente de manufacturas, sea que se trate de bienes de consumo final, equipos productivos o insumos industriales. Por último, el gasto gubernamental presenta una importancia variable, pero que es estratégicamente decisiva para contrarrestar las fluctuaciones cíclicas de las economías desarrolladas.

Este tipo de funcionamiento sistémico someramente descrito es característico de las economías capitalistas *centrales*, dentro del sistema económico capitalista internacional. En el "para quién producir" predomina (o al menos ocupa un lugar muy importante) la demanda *interna* de bienes de consumo e inversión (sea esta última de carácter público o privado). En estas economías las exportaciones constituyen una "prolongación" de la demanda interna, y reflejan en alto grado la estructura productiva *global* del sistema económico. En otras palabras, las exportaciones no derivan de un sector productivo *especializado*, sino que expresan en alto grado la diversificación productiva interna del sistema.

En consecuencia el "qué" y el "cómo" de la producción

refleja estos procesos en un predominio de los bienes manufacturados y en una permanente introducción de progreso técnico no sólo encaminado a incrementar la productividad laboral sino también dirigido a continuar el proceso de diversificación.

El primer caso típico correspondió a Inglaterra, "centro" originario del capitalismo internacional que "expandió" su poder productivo industrial orientándolo en parte hacia la exportación. Sin embargo otros países capitalistas que la sustituyeron en su rol de centro (como los Estados Unidos), no sólo producen y exportan bienes industriales sino que también cuentan con una importante provisión de producción primaria. En cualquiera de los dos casos, estos países centrales no presentan sectores productivos internos especializados en exportar bienes que no se utilizan internamente, sino que sus exportaciones constituyen una proyección o prolongación natural de su producción y consumo internos.

B. *Segundo subtipo de sistema económico capitalista: El capitalismo periférico*

La contrapartida inevitable de estos centros, a nivel de las relaciones económicas internacionales, se expresa en la existencia de sistemas económicos capitalistas periféricos, que constituyen "la otra cara de la moneda" en cuanto a sus modalidades de funcionamiento sistémico.

Atendiendo a la composición de su demanda *final*, un país periférico típico presentará un alto grado de "apertura", expresado en la importancia de las exportaciones dentro del valor de su producto global. Esas exportaciones no constituyen una prolongación natural de su estructuración productiva orientada a satisfacer la *demandas interna* de bienes finales de consumo, o inversión. Por el contrario, tanto el consumo privado interno como las demandas finales de equipos productivos y bienes de inversión, se satisfacen con importaciones desde los países centrales *financiados* con la *capacidad* de pago derivada de aquellas exportaciones.

Esto explica por qué dichas exportaciones se componen de productos primarios (cobre, estaño, petróleo, café, cacao, cereales, carnes, etc.) con los cuales se pagan los productos manufacturados que se importan (bienes de consumo final, maquinarias y equipos productivos, insumos "industriales industrializados"). También en este caso la participación del gasto público en la demanda final resulta de variable importancia atendiendo al tipo de economía exportadora establecida y a las circunstancias históricas de su constitución.

Se podría afirmar de acuerdo con nuestras conceptualizaciones previas que las economías periféricas precedentemente descritas, *crecen*, pero no se desarrollan.

La demanda final es básicamente externa y está dirigida a productos que no necesariamente forman parte importante de la demanda interna del país. Todo dependerá de la naturaleza del producto exportable.

Puesto que, aunque no se desarrollen, estas economías *crecen*, sus habitantes pueden disponer de un creciente ingreso per cápita. Inexorablemente este crecimiento va acompañado de una diversificación en el *consumo* de bienes industrializados. Las actividades que proveen servicios especializados (incluso los de carácter personal) también requieren de equipos físicos e instrumentos que son productos de la industria. Bajo condiciones internacionales de comercio libre las periferias típicas sólo pueden lograr esa diversificación en el consumo de bienes industriales a través de sus importaciones.

El crecimiento económico de las periferias puede involucrar ramas industriales, pero serán aquellas propias del complejo exportador, que procesan los productos básicos en los cuales el país cuenta con alguna ventaja comparativa.

Conviene evitar un equívoco; es muy probable que los niveles de diversificación del consumo, de educación, etc., crezcan e incluso tiendan a distribuirse más equitativamente. Este crecimiento es desde luego socialmente deseable en comparación con un eventual no crecimiento. Lo único que aquí se enfatiza es que estos países diversifican su consumo pero no su producción. Esto se expresa en una falta de correspondencia entre las respectivas composiciones de su producción y de su demanda interna.

Importa señalar que la existencia de centros y periferias en su expresión *típica* no se concibe aisladamente, pues ambos subtipos de sistemas económicos se suponen recíprocamente. Son subsistemas de un sistema económico mundial.

C. *Los estilos de desarrollo en el capitalismo periférico*

Resumiendo lo dicho, el concepto de sistema expresa la "lógica interna" y la naturaleza de las fuerzas que impulsan la reproducción de la estructura. Esta última a su vez constituye "aquello" que efectivamente se reproduce y alude a un conjunto de posiciones y relaciones *sociales*, junto con un conjunto de relaciones y proporciones técnicas que afectan el proceso productivo.

Ahora bien, cuando la reproducción de la estructura implica la diversificación recurrente y sistemática del poder productivo que

contribuye a constituirla, hablamos de desarrollo económico.

Dada su posición en la división internacional del trabajo y atendiendo a su expresión típica más pura, hemos dicho que las periferias crecen pero no se desarrollan en la medida que su expansión económica está orientada al exterior y no presupone una diversificación recurrente de la industria manufacturera orientada a la demanda final. *Lo dicho es válido mientras no existan trabas a las corrientes mundiales de comercio.*

Sin embargo, como su propio nombre lo sugiere, los tipos ideales tienen una existencia puramente intelectual y cumplen una función heurística.

La historia se encarga de cambiar las premisas en que se funda la elaboración de un tipo ideal. Así ocurrió con los sistemas capitalistas periféricos tal como los hemos descrito. La existencia de esos sistemas bajo su forma típica se asentaba *en una determinada división internacional del trabajo y un conjunto de relaciones económicas internacionales que en ellas se fundaban.*

La Primera Guerra Mundial y la gran crisis introdujeron profundas e irreversibles transformaciones en el cuadro descrito. Estas transformaciones posibilitaron un proceso recurrente de diversificación productiva, orientada hacia los mercados internos de las propias periferias cuyo núcleo central fue la expansión de la industria manufacturera.

Así nuestras periferias capitalistas comenzaron a desarrollarse.

Aquí llegamos nuevamente al tan remanido concepto de estilo de desarrollo. Cabría sugerir que este concepto sólo adquiere validez a partir del punto en que el proceso de industrialización adquiere sostenida recurrencia en el largo plazo. Esta afirmación presupone un conjunto de posiciones conceptuales asumidas previamente en este trabajo. En efecto, no cabría hablar de desarrollo sin una diversificación productiva de largo plazo y la expansión de la industria manufacturera es inherente a este tipo de diversificación y constituye su núcleo más dinámico.

En suma, el concepto "estilo de desarrollo" enuncia un área temática que estudia las diferentes fases y modalidades históricas inherentes al proceso de diversificación productiva de los sistemas económicos periféricos. Esta área temática aborda fundamentalmente los problemas del "qué", "cómo" y "para quién", de ese proceso, con todas las implicaciones sociales, ecológicas, demográficas, etc. que de allí derivan.

Los rasgos generales del estilo periférico de desarrollo serán reseñados brevemente en lo que sigue.

Es necesario partir recordando las interrupciones en los flujos

de comercio mundial durante las dos grandes guerras y la crisis del año 1930.

Surge en esas coyunturas históricas un proteccionismo no deliberado inicialmente, pero que luego se convierte en una *estrategia de desarrollo* económico, consistente en fomentar la expansión industrial en los países periféricos. Este proceso ampliamente conocido y sobre el que no cabe abundar, se ha denominado proceso de industrialización sustitutiva de importaciones.

Interesa repasar brevemente las implicaciones que como *estilo* de desarrollo genera para las economías periféricas.

En primer lugar resalta la creciente importancia de la demanda interna en la dinamización del producto global. La producción se diversifica para atender esa demanda interna que anteriormente era satisfecha con importaciones. Sin embargo, el proceso de industrialización “empieza por el final”, por así decirlo, sustituyéndose en primer lugar aquellos productos de más fácil elaboración interna. El proceso avanza después hacia “atras” penetrando en tramos productivos de más difícil sustitución. Penetra finalmente en las industrias metal mecánicas, elaboradoras de bienes durables, insumos industriales y equipos productivos. Esa es la fase en que se encuentran actualmente los países periféricos de mayor desarrollo industrial relativo.

Esta forma de diversificación productiva no quiebra la asimetría de las relaciones centro-periferia. En primer lugar, los países periféricos no pueden en menos de medio siglo construir estructuraciones industriales que costaron varios siglos a los países centrales. Esto determina una industrialización precaria caracterizada por “vacíos” y “carencias” en los tramos intersectoriales de insumos y equipos productivos que aún siguen siendo importados desde los centros.

Incluso aquellos países en donde la expansión industrial incluye un departamento productor de maquinarias y equipo, continúan importando el progreso técnico de los países centrales. *Estos conservan el monopolio* de las fuentes generadoras de progreso técnico. Las economías periféricas importan ese progreso técnico (orientado a sofisticar y diversificar la producción de bienes de consumo) junto con la publicidad requerida para vender los nuevos productos. Es decir, en materia de progreso técnico la relación entre economías centrales y periféricas resulta claramente asimétrica.

Por otro lado existe una correspondencia entre los niveles de ingreso medio *real* alcanzados por un sistema económico y las nuevas orientaciones (y sofisticaciones) en su diversificación productiva.

Las economías periféricas con un nivel medio de ingreso real inferior al de los países centrales y una regresiva distribución de ese ingreso, deben comprimir aun más el consumo de los estratos más bajos para permitir en la "cúpula distributiva", la formación de una "caricatura de sociedad opulenta".¹⁵

Tenemos así una orientación tecnológica que limita y deforma los estilos periféricos de desarrollo en cuanto al "qué", "cómo" y "para quién" de la producción.

Hay también una orientación económica dada por la magnitud y composición de la demanda final en los mercados periféricos y por las tendencias que asume la expansión de dichos mercados. En primer lugar resaltan las tendencias regresivas en la distribución del ingreso de las economías periféricas. Otro obstáculo innegable es la pequeñez de los mercados nacionales en algunas economías periféricas.

Aquí llegamos a un punto de extraordinaria importancia que hace a la definición misma de capitalismo periférico. Hemos dicho que el carácter periférico de un sistema económico se funda en la posición que éste ocupa en la división internacional del trabajo y en la naturaleza de las relaciones que establece con otros sistemas económicos nacionales.

Para decirlo brevemente, el desarrollo industrial de los países centrales no sólo se fundó en sus mercados nacionales sino también, y muy principalmente, en la demanda internacional tanto de otros países céntricos como de la vasta periferia mundial.

En cambio la industrialización periférica no ha logrado aún modificar de manera radical la posición de las periferias latinoamericanas en el concierto económico mundial.

Los principales componentes de sus exportaciones siguen siendo los productos básicos. Sus manufacturas sólo de manera muy incipiente empiezan a trasponer las fronteras nacionales. El proceso de la integración latinoamericana ha experimentado muchas dificultades y deberá aún superar grandes obstáculos antes de progresar en el largo plazo. Aun mucho más ardua es la empresa de penetrar las manufacturas periféricas en los mercados céntricos.

Sirvan estas breves anotaciones para explicar por qué, no obstante su innegable desarrollo industrial, las economías latinoamericanas siguen ocupando una posición periférica en el contexto del desarrollo capitalista mundial.

¹⁵ Véase Aníbal Pinto, *op. cit.*. También Raúl Prebisch, "Crítica al Capitalismo Periférico", en *Revista de la CEPAL*, N° 1, *op. cit.*

4. Centros, periferias y migraciones a nivel intranacional¹⁶

A. La concepción centro-periferia y las migraciones de fuerza de trabajo

Conviene recapitular la vinculación entre la dinámica centro-periferia y las migraciones de fuerza de trabajo. La "línea argumental básica" de esta vinculación podría resumirse así.

Dado cierto ritmo y modalidades en el crecimiento y distribución del ingreso personal disponible, la demanda final por bienes de consumo presenta un ritmo de crecimiento que no es proporcional para todos los rubros que la componen. Por un lado, como lo estableció esa regularidad estadística denominada "ley de Engel", la demanda por alimentos tiende a crecer a un ritmo menos que proporcional al crecimiento del ingreso y la demanda total. Por otro lado la demanda de ciertos bienes de consumo durable con alto grado de elaboración industrial tiende a crecer más que proporcionalmente al incremento del ingreso y la demanda total. Otro tanto sucede con múltiples rubros del sector servicios.

Por otro lado, a nivel de los insumos intermedios, la introducción de progreso técnico tiende a disminuir el componente de las materias primas en el valor de los productos finales con un alto grado de industrialización. Prebisch¹⁷ ejemplifica gráficamente el proceso, observando que el componente de materias primas en el valor de un avión es mucho menor que el contenido en una carreta de bueyes. En otras palabras, el ritmo de introducción de progreso técnico se correlaciona positivamente con el incremento de la cuota del valor agregado industrial en la composición

¹⁶ Los puntos tratados en esta sección abordan un tema estrechamente vinculado con el contenido de la "tesis 4" que se discute en otro de los documentos centrales presentados a este Seminario. Véase de Geisse, Guillermo, *Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Espacial de la Población*. Documento de Seminario, DS/28-3, CELADE, Santiago de Chile, 1978.

¹⁷ Prebisch, Raúl, *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*. Primera edición, 1952. Segunda edición conmemorativa (CEPAL), febrero de 1973, página 22.

sectorial del producto dentro de las actividades productoras de bienes.

El efecto conjunto de todos estos factores determina que el ritmo de crecimiento de la demanda por productos primarios sea inferior al ritmo de crecimiento del ingreso global.

Es generalmente reconocido el efecto de la ley de Engel para explicar las tendencias de largo plazo en la composición sectorial del producto y del empleo. Esta tendencia es utilizada por Kuznets para explicar las traslaciones de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia otros sectores productivos. En su "traducción espacial" ésta es la explicación básica de las tendencias seculares en las migraciones rural-urbanas.¹⁸

Prebisch también parte de la ley de Engel y de otros argumentos afines en lo que atañe a la composición de la demanda global (tanto de productos finales como intermedios) para explicar por qué la demanda de productos primarios crecerá a un ritmo inferior al del ingreso global y otro tanto sucederá con la ocupación en dicho sector con respecto a la ocupación total. A partir de aquí Prebisch sugiere que el crecimiento de la ocupación en los países periféricos puede no ser suficiente para absorber los incrementos de fuerza de trabajo que paralelamente se van verificando. Desde el punto de vista espacial la argumentación de Prebisch significa que el desarrollo económico trae consigo una redistribución de las oportunidades de empleo desde las periferias hacia el centro.

En torno a los efectos migratorios a nivel internacional que podrán derivarse de esta tendencia estructural observa Prebisch:

"Sería pues necesario que hubiera movilidad absoluta de población, o sea que el excedente inocupable de ésta no sólo se hallara dispuesto a emigrar de la periferia, venciendo hondas resistencias, sino también que los países del centro estuvieran

¹⁸ "Si el ingreso real por trabajador y, por ende, *per cápita*, aumenta, la demanda de productos de los sectores no agrícolas aumentará probablemente más que la de productos de la agricultura. En consecuencia en una economía *cerrada*, una elevación del ingreso real *per cápita* irá acompañada de cambios en la estructura de la producción total, que se desplazará hacia afuera del sector agrícola; y aun en una economía *abierto* las ventajas de la localización significarán que el cambio de la demanda total favorecerá una mayor participación de los sectores no agrícolas en la producción nacional. Si la demanda se desplaza hacia afuera del sector agrícola, la participación de este último en el ingreso real se verá disminuida; y lo mismo sucederá con la parte que absorbe de la fuerza de trabajo, a menos que disminuya la productividad por unidad de mano de obra, lo que parece muy dudoso. Esta es la explicación más común del descenso de la participación del sector agrícola -tanto en la fuerza de trabajo como en el ingreso nacional- y constituye una aplicación de las leyes de Engel a los procesos de cambio del ingreso a través del tiempo (más que a las diferencias que revela nuestro análisis transversal)". Simón Kuznets, *Aspectos Cuantitativos del Desarrollo Económico*, CEMLA, México, 1964, páginas 63-64.

propicios a admitir grandes masas de inmigrantes, que acostumbrados a salarios relativamente bajos competirían ventajosamente con los trabajadores céntricos".¹⁹

El párrafo citado apunta a plantear una disyuntiva clara. Si las periferias no se industrializan, los centros deberían hacerse cargo de las migraciones originadas en el excedente periférico de fuerza de trabajo. Como es bien sabido a nivel *internacional*, el dilema se ha ido resolviendo merced a una reciente industrialización de las periferias.

En el caso intranacional que aquí nos interesa, resulta obvia la imposibilidad de industrializar todas las periferias. De hecho, en la América Latina se ha producido una fuerte concentración de la industria manufacturera -y en particular de sus rubros más dinámicos- en aquellas provincias o estados que son la sede de las principales metrópolis a nivel intranacional.

En suma las migraciones internas "periférico-céntricas" que se observan en casi todos los países de la América Latina constituyen la forma de resolver el mismo dilema planteado por Prebisch. Salvo que en este caso las unidades de análisis no son los Estados nación sino las unidades político-administrativas mayores de cada país. Profundizaremos este tema en la sección siguiente.

B. Centros y periferias intranacionales²⁰

Uno de los rasgos más notables de las migraciones internas de fuerza de trabajo en la América Latina contemporánea es que ellas se orientan desde áreas rurales o ciudades de importancia menor hacia las principales metrópolis de cada país. Por razones históricas que no cabe profundizar aquí, los países latino-americanos presentan un alto grado de primacía en su red urbana. Esto determina una fuerte concentración espacial de los mercados

¹⁹ El párrafo citado corresponde al *Estudio Económico de América Latina*, correspondiente al año 1949 elaborado en la CEPAL bajo la directa supervisión de Raúl Prebisch, p. 14.

²⁰ Esta reproducción a nivel intranacional del tipo de relaciones centro-periferia a nivel internacional fue planteada por Aníbal Pinto, "Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano", en *Trimestre Económico* N° 125, Fondo de Cultura Económica, México, 1965. Véase también del mismo autor *Heterogeneidad Estructural y Modelo de Desarrollo Reciente de la América Latina*, ensayo incluido en la compilación *Inflación; raíces estructurales*, Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas, México, 1973. En ambos trabajos, el autor plantea la triple concentración de los frutos del progreso técnico: al nivel social, al de estratos económicos y al regional. Aquí se enfatiza el aspecto regional, planteándose con mayor fuerza la naturaleza sistémica del relacionamiento, y la interdependencia estructural de centros y periferias.

de consumo final en dichas metrópolis o ciudades principales. Esta circunstancia histórica ha determinado una igualmente fuerte concentración espacial del desarrollo industrial en esos países. La concentración espacial del desarrollo industrial obedeció a criterios locacionales que son coherentes con las formas, así denominadas, sustitutivas de la industrialización latinoamericana.

Como se sabe, la industrialización latinoamericana aflora en aquellos países que poseyendo un mercado interno de cierta magnitud, ensayaron un proteccionismo que en principio derivó de coyunturas críticas en el relacionamiento económico internacional de la América Latina con los centros capitalistas del mundo. La industria nació así, al amparo del proteccionismo estatal. Ella dependía fuertemente de insumos y equipos industriales importados y comenzó a desarrollarse de "adelante para atrás" empezando por los bienes de consumo de más fácil sustitución.

Todo este proceso es hoy una "historia antigua" y bien conocida. Sólo importa aquí destacar sus implicaciones espaciales. Los nuevos empresarios industriales eligieron masivamente las metrópolis primadas para localizar sus empresas. En ellas se ubicaba el principal mercado de consumidores. Con gran frecuencia ellos albergaban el aparato burocrático del gobierno central con el cual había que negociar tasas de cambio, subvenciones, créditos, tratamientos impositivos, etc. Dichas metrópolis solían ser sede de los puestos de ultramar por donde penetraban los insumos industriales y los equipos requeridos para el proceso sustitutivo o estaban bien comunicadas con ellos. La influencia conjunta de estos factores determinó la concentrada localización espacial de las industrias.

Como se ha sugerido en trabajos estrechamente vinculados con éste,²¹ la concentración espacial del desarrollo industrial latinoamericano ha determinado una división interregional del trabajo que permite evocar ciertos rasgos del relacionamiento centro-periferia tal como éste se verificó a nivel internacional. Las distintas provincias o estados de la nación periférica que se industrializan, tienden a buscar alguna forma de articulación económica en el sistema nacional a través de la producción y venta de algún producto primario con respecto al cual cuenten con alguna ventaja comparativa. Desde luego el relacionamiento

²¹ Véase de Armando Di Filippo y Rosa Bravo, *Los Centros Nacionales de Desarrollo y las Migraciones Internas en América Latina: Un Estudio de Casos, Chile*, CLACSO-PISPAL-CELADE. Documento de trabajo N° 16, Santiago, Chile, marzo de 1977. Existe versión sintética de EURE, Vol. V, noviembre 1977, N° 14, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

centro-periferia a nivel intranacional no reproduce mecánicamente los rasgos de su proceso homólogo a nivel internacional. En el primer caso se trata de un mercado nacional unificado con un "espacio monetario" común y con escasas posibilidades de proteccionismo industrial a nivel de una o varias provincias. Además, los factores productivos y los flujos de capital suelen circular sin restricciones *políticas* de ninguna especie. En el segundo caso se trata de un mercado internacional en donde discurren complejos relacionamientos de naturaleza cambiaria y tarifaria y donde la movilidad de recursos y capitales está políticamente regulada.

Nada de esto se desconoce, pero sin embargo la analogía se mantiene fuertemente en cuanto a la estructuración económica *interna* de estos centros y periferias "domésticas". Además esta analogía se hace aún más nítida en cuanto a la *posición* que los distintos subsistemas económicos van ocupando en la división interregional del trabajo a nivel intranacional.

Por ser grandes mercados urbanos de bienes de consumo las metrópolis diversifican su producción. Estos dos rasgos considerados conjuntamente les otorga el carácter de centros nacionales de desarrollo. Como contrapartida obvia de este subsistema económico central surgen subsistemas económicos periféricos que se especializan en la producción y eventual procesamiento de productos primarios con respecto a los cuales cuentan con una ventaja comparativa. A través de la obtención, eventual procesamiento y venta de estos productos primarios, las áreas periféricas pueden adquirir los productos industrializados que se ofertan en el centro nacional de desarrollo.

Se produce de este modo en las periferias un "crecimiento hacia afuera", en la medida que allí se elaboran productos primarios, materias primas y alimentos que en una proporción variable pero siempre significativa van destinadas a la exportación. La demanda externa (sea internacional o del resto del país) dinamiza la expansión económica de las periferias. Esta expansión económica se funda en una especialización creciente en ciertos rubros que aquí denominaremos *crecimiento económico*, por oposición a la diversificada expansión de la economía del centro que aquí denominaremos *desarrollo económico*.

¿Qué tiene que ver este proceso con la redistribución espacial de la población? Muy brevemente podría establecerse las siguientes relaciones hipotéticas.

① En primer lugar, generalizando algunas regularidades empíricas que han derivado de la ley de Engel, podemos decir que, a partir de cierto "umbral mínimo", a medida que crece el poder

adquisitivo por consumidor, tiende a crecer más que proporcionalmente la demanda del tipo de bienes y servicios que se producen de preferencia en el centro.

② En segundo lugar, a medida que se introduce progreso técnico en la estructura productiva, tiende a disminuir el componente de productos primarios contenidos en el valor total de los nuevos productos que se elaboran.²²

③ En tercer lugar, la influencia conjunta de los dos efectos anteriores debería determinar que las actividades productivas de alimentos y otros bienes primarios tiendan a crecer menos que las actividades productivas de otros bienes industriales y servicios. La "traducción espacial" de estos efectos debería dar lugar a una expansión del producto global "céntrico", más veloz que el de sus periferias respectivas.²³

④ En cuarto lugar, sin embargo, el crecimiento del empleo dependerá del crecimiento de la productividad media de la fuerza de trabajo en términos reales. Hay razones para suponer que la productividad media de la fuerza de trabajo puede crecer a un ritmo aun más veloz en las periferias. Este resultado no debería atribuirse a una absorción más intensa de progreso técnico en la periferia sino a la circunstancia bastante probable de que el proceso de modernización agrícola al generar empleos de alta productividad, destruya simultáneamente empleos de muy baja productividad, en una proporción aún mayor. Si esta hipótesis es plausible, el incremento medio de la productividad laboral en las regiones periféricas es atribuible no sólo a la introducción de progreso técnico sino también y, fundamentalmente, a la eliminación de empleos de baja productividad en la agricultura. Esa eliminación de empleos agrícolas también se produce en los centros pero su peso relativo sobre el empleo total de la región es muy inferior, porque el porcentaje de ocupación agrícola en el centro es inferior al porcentaje de ocupación agrícola en el resto del país.

⑤ En quinto lugar, si suponemos simplídicamente que las migraciones de fuerza de trabajo se orientan hacia las áreas en donde son más favorables las oportunidades reales de ocupación, existiría un primer fundamento para esperar flujos migratorios orientados en una dirección periférico-céntrica.

⑥ En sexto lugar, si suponemos además que a igualdad de otras

²² Véase Raúl Prebisch, *Problemas op. cit.*

²³ Existen, desde luego, tendencias contrarrestantes y excepciones coyunturales que, sin embargo, no invalidan esta proposición general.

condiciones el migrante preferirá trasladarse hacia áreas en donde maximice sus oportunidades reales de diversificar consumo, tendremos un segundo fundamento para esperar esta orientación "centrípetas" en las migraciones internas de fuerza de trabajo.

C. Las migraciones periférico-céntricas

Observando a la América Latina en su conjunto, resulta fácil constatar la extremada concentración espacial de la actividad económica y de la población en un conjunto relativamente pequeño de áreas metropolitanas.

Estas áreas generan una proporción mayoritaria del producto industrial y de los servicios técnicos, infraestructurales, comerciales y financieros que complementan aquella actividad. Ellas constituyen, además, la sede natural de los más poderosos núcleos empresariales nacionales y extranjeros y, en la generalidad de los casos, albergan también a los representantes del poder político nacional y de buena parte del aparato burocrático-administrativo a través del cual éste se expresa. Por último, y como lógica consecuencia de los rasgos anteriormente descritos, hacia ellas confluyen las redes de transporte, y desde ellas irradian los principales focos emisores en los sistemas de comunicación masiva.

Algunos datos permitirán ilustrar lo expresado. Las tres áreas más importantes de aglomeración corresponden como era de esperarse a los tres países que, por el volumen de su población y producto global pueden ser considerados los más "grandes" de la América Latina. Cabe así distinguir de sur a norte las aglomeraciones del Plata en la Argentina, las carioca y paulista en el Brasil y la mexicana en el hemisferio norte. A una escala menor, estas áreas de aglomeración se reproducen en los países "medianos" como el área Lima-Callao en el Perú; Valencia, Maracay, Puerto Cabello y Morón en Venezuela; Santiago, Viña y Valparaíso en Chile. En el caso de Colombia, a la ciudad de Bogotá, deben sumarse Cali y Medellín que han crecido más o menos autónomamente como centros metropolitanos regionales, determinando así, un bajo grado de primacía para el sistema urbano de este país.

Estos 7 países, convencionalmente considerados aquí como los "grandes" y "medianos" de la región, generan en conjunto un 93,3 por ciento del producto industrial total, y engloban un 84,2 por ciento de la población. Sin embargo, dentro de cada país la concentración de la actividad manufacturera tiende a producirse en esas mismas áreas de aglomeración ya mencionadas.

De manera "gruesa" podría estimarse que las provincias y estados de Buenos Aires y Santa Fe en Argentina; de Guanabara,

Río y Sao Paulo en Brasil; del Distrito Federal y los Estados de México y Nuevo León en México; generan un 57,1 por ciento del valor industrial global en la América Latina.²⁴ Si adicionamos a este porcentaje los estados y provincias de Santiago y Valparaíso en Chile; de Lima y Callao en el Perú; de Falcón, Libertador y Miranda en Venezuela, y de Bogotá, Antioquía y Cauca en Colombia, obtendremos una participación del 10,2 por ciento en el producto industrial latinoamericano que, sumado al porcentaje anterior, nos arroja un total del 67,3 por ciento.

Al elegir el producto industrial como el indicador básico de concentración económica, puede ponerse de relieve la existencia de una especialización productiva regional de naturaleza tal, que tiende a reproducir, en el interior de la América Latina, el tipo de relacionamiento centro-periferia ya observado a nivel del sistema económico mundial.

En efecto, atendiendo a las cifras expuestas, podría plantearse la hipótesis de que, si dispusiéramos de matrices interregionales de insumo-producto, para cada país, estos "centros" constituirían sin duda los abastecedores industriales de sus respectivas "periferias" nacionales, que adquirirían esas manufacturas a cambio de la venta de algún bien primario, para el cual dispusieran de alguna ventaja comparativa.

En un relacionamiento centro-periferia de este tipo, el "centro" establece vinculaciones económicas con un conjunto de áreas periféricas que permanecen aisladas entre sí, o con muy exiguos flujos recíprocos de mercaderías, y mensajes. Esto afecta a las redes de transporte e información que tienden a asumir un trazado igualmente concentrado en respuesta a los requerimientos objetivos de este sistema económico.

Cabe relacionar, ahora, estos antecedentes con las modalidades predominantes y socialmente más significativas en materia de migraciones internas.

Las migraciones internas

La importancia de la caracterización estructural esbozada en la sección anterior, radica en que la orientación de los principales

²⁴ Estos cálculos constituyen una aproximación muy burda, consistente en multiplicar el porcentaje de producto industrial nacional generado en los estados y provincias que se indican para cada país, por el porcentaje de producto industrial latinoamericano generado en ese mismo país. El primer valor se obtiene del cuadro 2A que consigna los datos más recientes en materia de censos industriales y el segundo valor se obtiene del cuadro 2 que registra la participación porcentual de cada país en el producto industrial del año 1970. Las cifras carecen obviamente de exactitud pero implican órdenes de magnitud que son suficientes para ilustrar el punto.

flujos migratorios internos de cada país, apunta claramente hacia los "centros" metropolitanos precedentemente caracterizados.

Antecedentes disponibles para seis países permiten concluir con relativa firmeza que los lugares de destino de los movimientos, engloban pocas entidades receptoras de significación y, en todos los países con información disponible, la principal entidad receptora es también la sede del principal centro urbano del país (véase el cuadro 5).

En la Argentina quizás se constate el ejemplo más extremo de estos rasgos. La provincia de Buenos Aires, sede de la Capital Federal absorbió el 92,2 por ciento del total de saldos netos migratorios positivos verificados en el decenio. La provincia de Córdoba, que fue la segunda receptora en orden de importancia, sólo recibió un 3 por ciento de dicho total. El resto se distribuyó hacia las áreas escasamente pobladas de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego que, en la actualidad, están siendo objeto de variadas políticas y programas de colonización y desarrollo regional.

Entre las principales áreas expulsivas figura la Capital Federal como consecuencia de la desconcentración poblacional hacia sectores aledaños del área metropolitana. Luego en orden de importancia expulsiva se ubican Tucumán, Entre Ríos, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero. Resulta claro, por lo tanto, que las provincias periféricas del norte presentan los niveles más altos de expulsión dentro de las áreas de origen.

En el Brasil, durante el mismo período, el Estado de Sao Paulo retuvo el 45,1 por ciento del total de corrientes migratorias netas. Si a dicho valor se le suman los saldos de Río de Janeiro y Guanabara se obtiene el 61 por ciento del total de dichos saldos. De importancia menor pero igualmente significativa (18 por ciento) es la atracción ejercida por la región centro-oeste compuesta por los Estados de Matto Grosso, Goias y el Distrito Federal, en donde se está poniendo en práctica un intenso programa de colonización.

La totalidad de los Estados que componen la región nordeste expulsaron población durante el período considerado, con un 57,3 por ciento de las corrientes migratorias netas totales. La misma tendencia se observó en los Estados que componen la región norte con la sola excepción de Rondonia y Amapa.

En el caso del Brasil las tendencias también resultan claras y consistentes con la orientación, tantas veces observada, desde áreas deprimidas hacia otras con un mayor desarrollo relativo.

En México (véase el cuadro 5) la entidad federativa del mismo nombre y el Distrito Federal allí localizado absorbieron un 62 por

ciento de las migraciones internas netas. Agregando Baja California Norte, Coahuila y Nuevo León, este porcentaje llega al 81,5 por ciento. En total hubo quince entidades receptoras netas de población, pero las cinco mencionadas son, holgadamente, las más importantes y corresponden a áreas totalmente urbanizadas y con favorables indicadores socio-económicos.

Los principales saldos netos negativos correspondieron en general a entidades económicamente deprimidas como Hidalgo, Oaxaca, Puebla, etc.

En Chile, la provincia de Santiago sede de la capital, absorbió un 83 por ciento del total neto ingresado a las provincias receptoras. Valparaíso, la segunda en importancia, queda muy atrás con algo menos del 9 por ciento. Las otras entidades receptoras son Tarapacá y Atacama en el norte y Magallanes en el sur, pero con una escasa importancia cuantitativa.

Las restantes veinte provincias han sido expulsoras netas de población. Así, el caso de Chile, al igual que el de la Argentina, evidencia una fuerte concentración espacial en la orientación de sus flujos migratorios como una respuesta del presumible carácter periférico-céntrico de su relacionamiento económico intranacional.²⁵

En Venezuela el Distrito Federal y los Estados Miranda, Aragua, Carabobo y Bolívar son las zonas de mayor industrialización del país y absorbieron un 96,4 por ciento del total de movimientos.

²⁵ Esta presunción tiende a verse confirmada en estudios más detallados. Véase de Armando Di Filippo y Rosa Bravo, *Los Centros Nacionales de Desarrollo y las Migraciones Internas en América Latina: Un Estudio de Casos, Chile, op. cit.*

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PARTICIPACION EN EL PRODUCTO INDUSTRIAL,
AÑO 1970

	País	Aglomeraciones metropolitanas
		(Porcentaje)
<i>Argentina</i>	26,9	
Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe		21,6
<i>Brasil</i>	25,8	
Guanabara, Río y San Pablo		19,3
<i>México</i>	24,8	
Distrito Federal, México y Nuevo León		16,2
<i>Sub Total</i>	77,5	57,1
<i>Colombia</i>	4,6	
Bogotá, Antioquía y Valle del Cauca		3,0
<i>Chile</i>	4,5	
Santiago y Valparaíso		2,7
<i>Perú</i>	3,5	
Lima y Callao		2,3
<i>Venezuela</i>	3,2	
Falcón, Libertad, Miranda		2,2
<i>Sub Total</i>	15,8	10,2
<i>Total ambos grupos</i>	93,3	67,3

Fuente: CEPAL, basado en estadísticas oficiales.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y DE LA
PRODUCCION REGIONAL MANUFACTURERA Y ALGUNOS
INDICADORES GLOBALES, 1970

	Población (Porcentajes del total)	Participación en el producto industrial total latino- americano (porcentaje del total)	Grado de industriali- zación (por- centajes)	Producto industrial por habi- tante (dó- lares de 1960)
Argentina	9,1	26,9	35,7	363
Brasil	35,0	25,8	25,3	91
México	19,0	24,8	23,6	161
<i>Promedio grupo I</i>	<i>63,1</i>	<i>77,5</i>	<i>27,4</i>	<i>151</i>
Colombia	8,3	4,6	18,9	69
Chile	3,7	4,5	25,5	152
Perú	5,1	3,5	22,9	84
Venezuela	4,0	3,2	11,9	97
<i>Promedio grupo II</i>	<i>21,1</i>	<i>15,8</i>	<i>18,4</i>	<i>92</i>
Centroamérica	5,7	2,5	16,1	54
República Dominicana	1,6	0,4	14,0	32
Haití	2,0	0,2	12,2	11
Panamá	0,5	0,5	17,3	116
<i>Promedio grupo III</i>	<i>9,8</i>	<i>3,6</i>	<i>15,9</i>	<i>45</i>
Bolivia	1,7	0,4	13,2	26
Ecuador	2,3	1,0	17,2	54
Paraguay	0,9	0,4	18,6	52
Uruguay	1,1	1,3	22,3	154
<i>Promedio grupo IV</i>	<i>6,0</i>	<i>3,1</i>	<i>18,6</i>	<i>64</i>
América Latina	100,0	100,0	124,5	123

Fuente: CEPAL, basado en estadísticas oficiales.

Cuadro 3

LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

(Porcentaje del total del país)

	Personal ocupado	Valor agregado
<i>Argentina</i>		<i>1963</i>
Capital Federal	26,0	27,3
Buenos Aires	39,9	43,6
San Fe	9,8	9,4
Córdoba	8,0	6,5
Mendoza	3,7	3,2
Resto del país	12,6	10,0
<i>Brasil</i>		<i>1969</i>
Guanabara	9,7	10,1
Río de Janeiro	6,0	6,7
Sao Paulo	50,0	57,9
Minas Gerais	6,8	6,1
Rio Grande do Sul	7,7	6,0
Panamá	3,5	3,1
Resto del país	16,3	10,1
<i>México</i>		<i>1965</i>
Distrito Federal	35,5	38,9
Estado de México	12,6	16,1
Nueva León	7,2	10,4
Veracruz	4,6	4,7
Jalisco	5,5	4,5
Resto del país	30,6	4,5
<i>Colombia</i>		<i>1967</i>
Bogotá D.E.	24,1	21,4
Cundinamarca	4,7	4,5
Antioquía	25,8	23,7
Valle del Cauca	17,6	20,3
Atlántico	9,3	8,3
Santander	4,2	5,5
Resto del país	14,3	16,3

(continúa)

Cuadro 3 (Conclusión)
**LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
 EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA**
 (Porcentaje del total del país)

	Personal ocupado	Valor agregado
<i>Chile</i>		1967 ^a
Santiago	58,4	49,6
Valparaíso	9,0	11,1
Concepción	9,8	8,1
Antofagasta	2,0	7,5
O'Higgins	1,5	5,9
Tarapacá	2,6	5,1
Resto del país	16,7	12,7
<i>Perú</i>		1968 ^a
Lima	62,6	52,9
Callao	9,4	14,0
Junín	3,0	7,1
Piura	2,3	5,4
Ancash	3,2	4,7
La Libertad	3,5	4,4
Moquegua	0,3	0,3
Resto del país	15,7	11,2
<i>Venezuela</i>		1963
Falcón	3,3	22,7 ^b
Depto. Libertador	29,2	22,2 ^b
Miranda	17,4	14,7 ^b
Carabobo	9,7	11,5 ^b
Aragua	8,5	7,9 ^b
Zulia	7,7	7,2 ^b
Resto del país	24,2	13,8 ^b

Fuentes: Brasil: 1960, Censo Industrial; 1969, Produção Industrial 1969, Fundação IBGE. Colombia: Universidad Nacional de Colombia - CID Industria Manufacturera fabril. Perú: 1963, Primer censo nacional económico; 1968, Estadística Industrial. 1970, Ministerio de Industria y Comercio. Venezuela: 1963, III Censo económico. Los demás países y años: censos industriales.

^a Establecimientos con 5 o más personas ocupadas.

^b Calculado con base en valores brutos de la producción.

Nota: Esta tabulación recoge datos de otra, más extensa, preparada en la CEPAL, con motivo de los trabajos preparatorios del documento: *América Latina y la Estrategia Internacional del Desarrollo: Primera Evaluación Regional*.

Cuadro 4

NUMERO DE MIGRANTES INTERNOS NETOS EN PROVINCIAS
RECEPTORAS Y EXPULSORAS DE MIGRANTES EN SEIS PAISES
LATINOAMERICANOS, 1960-1970

Receptoras	Número de migrantes	Expulsoras	Número de migrantes
<i>Argentina (1960-1970)</i>			
Buenos Aires	862 839	Cap. Federal	-122 008
Córdoba	27 304	Catamarca	- 34 199
Chubut	5 833	Corrientes	- 90 034
Neuquén	8 042	Chaco	-120 746
Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego	11 722	Entre Ríos	-127 098
		Formosa	- 10 100
		Jujuy	- 13 294
		La Pampa	- 11 938
		La Rioja	- 23 099
		Mendoza	- 14 760
		Misiones	- 35 459
		Salta	- 30 480
		San Juan	- 38 803
		San Luis	- 23 451
		Santa Fe	- 8 437
		Santiago del Estero	- 88 635
		Tucumán	-142 019
<i>Total</i>	<i>934 968</i>	<i>Total</i>	<i>-934 290</i>
<i>Brasil (1960-1970)</i>			
Rondonia	8 759	Acre	- 11 780
Amapa	7 071	Amazonas	- 50 221
Río de Janeiro	286 672	Roraima	- 1 171
Guanabara	415 042	Pará	- 3 063
Sao Paulo	1 336 652	Maranhao	-310 835
Paraná	679 125	Piauí	- 70 012
Matto Grosso	218 549	Ceará	-153 129
Goiás	151 969	Río Grande do Norte	- 17 249
Distrito Federal	228 728	Paraíba	-229 972
		Pernambuco	-261 197
		Alagoas	-106 568
		Sergipe	- 96 358
		Bahía	-508 916
		Minas Gerais	-1 178 939
		Esp. Santo	-209 599
		Santa Catalina	- 14 686
		Río Grande do Sul	-110 504
<i>Total</i>	<i>3 332 567</i>	<i>Total</i>	<i>-3 334 199</i>

(continúa)

Cuadro 4 (Continuación)

NUMERO DE MIGRANTES INTERNOS NETOS EN PROVINCIAS
RECEPTORAS Y EXPULSORAS DE MIGRANTES EN SEIS PAISES
LATINOAMERICANOS, 1960-1970

Receptoras	Número de migrantes	Expulsoras	Número de migrantes
<i>Colombia (1950-1960)</i>			
Antioquía	299 845	Bolívar	- 15 324
Atlántico	41 901	Boyacá	- 67 572
Bogotá D.E.	302 150	Caldas	- 69 082
Córdoba	19 080	Cauca	- 29 281
Magdalena	54 451	Cundinamarca	-118 340
Meta	22 682	Choco	- 14 085
Valle del Cauca	65 917	Huila	- 14 899
Intend. de Caquetá	11 080	Mariño	- 43 978
		Norte de Santander	- 30 632
		Santander	- 57 062
		Tolima	-109 233
<i>Total</i>	<i>547 106</i>	<i>Total</i>	<i>-577 257</i>
<i>Chile (1960-1970)</i>			
Tarapacá	24 129	Antofagasta	- 5 625
Atacama	5 414	Coquimbo	- 41 318
Valparaíso	34 568	Aconcagua	- 5 295
Santiago	327 057	O'Higgins	- 7 588
Magallanes	7 248	Colchagua	- 24 346
		Curicó	- 11 879
		Maule	- 13 034
		Linares	- 24 036
		Talca	- 19 217
		Nuble	- 25 584
		Concepción	- 21 962
		Arauco	- 11 742
		Bío-Bío	- 18 738
		Malleco	- 33 451
		Cautín	- 54 326
		Valdivia	- 42 530
		Osorno	- 13 205
		Llanquihue	- 11 012
		Chiloé	- 9 345
		Aysén	- 535
<i>Total</i>	<i>398 416</i>	<i>Total</i>	<i>-394 868</i>

(continúa)

Cuadro 4 (Conclusión)

NUMERO DE MIGRANTES INTERNOS NETOS EN PROVINCIAS
RECEPTORAS Y EXPULSORAS DE MIGRANTES EN SEIS PAISES
LATINOAMERICANOS, 1960-1970

Receptoras	Número de migrantes	Expulsoras	Número de migrantes
<i>México (1960-1970)</i>			
Baja California Norte	101 479	Aguas Calientes	- 3 117
Baja California Sur	9 705	Coahuila	- 93 910
Campeche	15 429	Chiapas	- 99 909
Colima	8 248	Chihuahua	- 66 778
Distrito Federal	354 840	Durango	-101 401
México	755 079	Guanajuato	-128 643
Morelos	58 888	Guerrero	- 59 470
Nuevo León	158 331	Hidalgo	-135 251
Sinaloa	59 239	Jalisco	- 64 115
Sonora	15 420	Michoacán	-203 191
Tabasco	31 060	Nayarit	- 2 622
Tamaulipas	35 013	Oaxaca	-140 453
Veracruz	31 896	Puebla	-140 830
		Querentano	- 13 562
		Quintana Roo	- 10 417
		San Luis Potosí	-130 311
		Tlaxcala	- 43 724
		Yucatán	- 35 684
		Zacatecas	-165 486
<i>Total</i>	<i>1 634 627</i>	<i>Total</i>	<i>-1 638 876</i>
<i>Venezuela (1960-1970)</i>			
Distrito Federal	133 595	Anzoátegui	- 36 641
Aragua	58 933	Apure	- 11 525
Barinas	9 575	Cojedes	- 8 653
Bolívar	39 707	Falcón	- 53 299
Carabobo	72 251	Guarico	- 26 988
Miranda	121 113	Lara	- 23 453
Zulia	6 049	Mérida	- 36 652
Amazonas	1 623	Monagas	- 44 479
		Nueva Esparta	- 3 957
		Portuguesa	- 5 277
		Sucre	- 81 270
		Táchira	- 44 112
		Trujillo	- 54 977
		Yaracuy	- 20 793
		Delta Amacuro	- 3 035
<i>Total</i>	<i>442 846</i>	<i>Total</i>	<i>-445 111</i>

Fuente: Arévalo, Jorge, *Migración Intercensal en Seis Países de América Latina*, CELADE, Serie A, N° 127, noviembre, 1974.

Cuadro 5
PROVINCIAS RECIBIDORAS Y EXPULSORAS DE MIGRANTES
(5 PRIMERAS PROVINCIAS) EN SEIS PAISES LATINOAMERICANOS,
1960-1970

Provincias recibidoras	Tasa anual de migración neta (Por mil)	Porcentaje (1960)	
		Población activa no agrícola	Analfabetos so- bre la población de 10 años y más
<i>Argentina (1960-1970)</i>			
Santa Cruz y Tierra del Fuego	28,89	75,2	5,5 ^a
Buenos Aires	12,88	88,4	5,6
Neuquén	7,43	71,7	19,0
Río Negro	6,24	62,2	16,5
Chubut	4,25	74,3	13,3
<i>Brasil (1960-1970)</i>			
Distrito Federal	94,06	96,1	23,6 ^b
Matto Grosso	23,28	39,8	42,2
Paraná	16,00	36,8	36,3
Rondonia	12,69	53,1	42,4
Sao Paulo	10,72	79,6	21,4
<i>Colombia (1950-1960)</i>			
Bogotá	39,10	97,1	12,0 ^c
Meta	31,46	35,5	31,7
Intendencia de Caquetá	24,07	24,9	44,3
Magdalena	13,84	39,2	41,7
Atlántico	10,47	83,9	20,0
<i>Chile (1950-1960)</i>			
Tarapacá	18,57	86,0	8,4 ^c
Santiago	13,15	91,6	10,2
Magallanes	9,90	83,0	6,8
Valparaíso	5,69	87,4	9,0
Atacama	4,75	88,1	14,7
<i>México (1960-1970)</i>			
México	34,79	38,6	39,4
Quintana Roo	19,73	30,8	30,7
Baja California Norte	18,67	60,5	12,8
Morelos	14,97	39,5	35,6
Nuevo León	14,46	67,7	16,2
<i>Venezuela (1960-1970)</i>			
Miranda	23,71	76,3	26,6
Carabobo	18,60	76,6	29,9
Aragua	18,54	73,8	28,6
Bolívar	18,32	66,8	30,6
Amazonas	13,54	55,7	49,7

Fuente: Calculado sobre la base de los datos recopilados por Arévalo, Jorge, *Migración Intercensal de Seis Países de América Latina*, CELADE, Serie A, N° 127, noviembre de 1974.

Cuadro 5 (Conclusión)

PROVINCIAS RECIBIDORAS Y EXPULSORAS DE MIGRANTES
(5 PRIMERAS PROVINCIAS) EN SEIS PAISES LATINOAMERICANOS,
1960-1970

Provincias expulsoras	Tasa anual de migración neta (Por mil)	Porcentaje (1960)	
		Población activa no agrícola	Analfabetos sobre la población de 10 años y más
<i>Argentina (1960-1970)</i>			
Chaco	-26,58	59,1	21,2
Catamarca	-24,13	74,0	11,6
Stgo. del Estero	-21,79	71,1	19,8
Tucumán	-21,58	70,2	13,0
Corrientes	-19,58	62,8	21,5
<i>Brasil (1960-1970)</i>			
Espírito Santo	-17,57	47,5	39,3
Sergipe	-14,90	39,1	58,5
Maranhao	-14,65	21,6	64,3
Minas Gerais	-13,83	50,4	40,4
Paranaíba	-13,30	35,2	50,6
<i>Colombia (1950-1960)</i>			
Tolima	-18,65	39,3	35,1
Cundinamarca	-15,49	36,6	30,8
Chocó	-12,61	36,0	59,3
Boyacá	-10,02	31,7	38,5
Nariño	- 9,32	40,8	39,2
<i>Chile (1950-1960)</i>			
Malleco	-22,07	46,4	30,4
Maule	-18,64	39,7	28,5
Valdivia	-18,56	54,4	23,4
Colchagua	-17,35	36,9	32,2
Linares	-15,75	41,5	28,8
<i>México (1960-1970)</i>			
Zacatecas	-24,06	19,8	30,8
Hidalgo	-15,58	29,9	52,5
Durango	-15,22	29,7	19,1
Tlaxcala	-14,39	31,6	35,0
San Luis Potosí	-14,14	31,2	42,3
<i>Venezuela (1960-1970)</i>			
Sucre	-24,02	44,4	46,6
Monagas	-21,33	43,7	41,3
Trujillo	-19,69	37,6	53,6
Falcón	-18,25	55,5	41,2
Cojedes	-13,65	34,2	56,6

^a Calculado sobre la población de 14 años y más.^b Calculado sobre la población de 5 años y más. Datos para 1970.^c Calculado sobre la población de 7 años y más.

**CRECIMIENTO Y CONCENTRACION ESPACIAL
EN AMERICA LATINA:
ALGUNAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS**

**Carlos De Mattos
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
ILPES**

I. LA CONCENTRACION GEOGRAFICA EN EL PROCESO GENERAL DE CONCENTRACION

1. *Crecimiento y concentración*

Diversos análisis realizados sobre la situación que se ha derivado del modelo de crecimiento predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos, han permitido comprobar que uno de sus aspectos más destacables es su marcada tendencia a la *concentración*;¹ además se ha podido observar que, en general, esta tendencia se ha acentuado a medida que han ido avanzando los procesos de industrialización y de urbanización.

Estas afirmaciones llevan a interrogarse acerca de cuáles son los rasgos que permitirían caracterizar estos fenómenos de concentración; a este respecto, una aproximación de carácter general se puede encontrar en los análisis de Aníbal Pinto² sobre la *heterogeneidad estructural* en el desarrollo de los países latinoamericanos, cuando afirma:

“grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del espacio económico, han quedado absoluta y sustancialmente marginados del avance registrado en el ‘polo moderno’. En otras palabras, ha habido una *triple concentración de los frutos del progreso técnico*: al nivel social, al de los ‘estratos’ económicos y al regional”.

Esta triple concentración de los frutos del progreso técnico de que habla Aníbal Pinto, define una situación general de concentración, que estaría conformada por la coexistencia en forma interrelacionada de por lo menos tres estructuras concentradas; estas estructuras podrían presentarse en la siguiente forma:

Estructura económica concentrada: determinada por el proceso de concentración del capital, que conduce a la configuración de

¹ Véase, por ejemplo, Pinto, Aníbal, “Concentración del Progreso Técnico y de sus Frutos en el Desarrollo Latinoamericano”, en *El Trimestre Económico*, N° 125, México, enero-marzo de 1965.

² Pinto, Aníbal, “Heterogeneidad Estructural y Modelos de Desarrollo Reciente en América Latina”, en *Inflación: Raíces Estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

una estructura productiva que se caracteriza por el creciente predominio de unidades de carácter monopólico u oligopólico. En el tipo de industrialización que actualmente se está expandiendo en los países latinoamericanos, las empresas multinacionales juegan un papel fundamental en la consolidación de esta estructura concentrada.

Estructura social concentrada: conformada como consecuencia de la continuidad de la tendencia a la apropiación mayoritaria del excedente por parte de los grupos sociales que ya tenían una mayor participación en la distribución de la riqueza; es así, que el carácter regresivo de la distribución de ingreso ha persistido durante las últimas décadas y, aún en muchos casos, ha tendido a agravarse.³

Estructura geográfica concentrada: el proceso de acumulación de capital también ha mostrado una clara tendencia a la concentración territorial. Como resultado de ello, en cada país se ha ido consolidando una configuración espacial caracterizada por la aglomeración conjunta de actividades productivas -y, al mismo tiempo, de la población- en un número reducido de grandes áreas urbanas y, en muchos casos, principalmente en una.

El análisis del proceso vivido por los países latinoamericanos durante las últimas décadas y la situación emergente de ese proceso, muestra que estas tres estructuras concentradas se han generado y consolidado en forma simultánea e interdependiente; de tal forma, podría afirmarse que ellas constituyen los rasgos definitorios e inseparables de un proceso y una situación de concentración generalizada. En última instancia, ello conduciría a postular que este proceso de concentración que se desarrolla incidiendo simultáneamente en la configuración de las estructuras económica, social y geográfica, es un fenómeno derivado de las condiciones generales del modelo de acumulación capitalista actualmente predominante en las economías periféricas.

³ Esta situación parece estar verificándose en forma más nítida en aquellos países donde ha logrado una mayor expansión el modelo de industrialización correspondiente a las formas capitalistas más avanzadas. Este sería el caso, por ejemplo, del Brasil, Colombia y México, países para los que diversos estudios indican que -al mismo tiempo que se ha verificado una alta tasa de crecimiento de la economía y de expansión industrial-, se ha podido comprobar una acentuación en la desigualdad de la distribución personal del ingreso. A este respecto, véase por ejemplo: IPEA, *Uma Nova Opção para a Economia*, Río de Janeiro, Ed. IPEA (Relatorio N° 19), 1978; Bourguignon, François, "Pobreza y Dualismo en el Sector Urbano de las Economías en Desarrollo: El Caso de Colombia", en *Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, número 1, enero 1979; Navarrete, Ifigenia M. de, "Distribución del Ingreso en México: Tendencias y Perspectivas", en *El Perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1970 y Foxley, Alejandro, (Ed.), *Distribución del Ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Si se acepta este encuadramiento del problema será posible extraer algunas conclusiones de importancia para el estudio de ciertas cuestiones vinculadas con los procesos de concentración geográfica; en efecto, tales conclusiones podrían constituir el punto de partida para el análisis de la posible evolución de estos procesos, así como también para la ubicación de la discusión de los problemas relativos al diseño de las estrategias y políticas que pudiesen ser necesarias para lograr modificaciones en la actual configuración espacial de los países latinoamericanos. En lo sustancial, podría enunciarse las siguientes conclusiones:

a) El problema de la concentración geográfica no puede ser considerado como un fenómeno susceptible de ser explicado o enfrentado en forma separada de los otros componentes o dimensiones del proceso general de concentración.

b) No parece posible lograr una reducción significativa de la concentración territorial si las estrategias y políticas definidas con ese propósito no se proponen alterar las condiciones generales del modelo de acumulación vigente que, en definitiva, son las determinantes del origen y la persistencia de los procesos de concentración.

Estas conclusiones definen el marco conceptual que será utilizado en las páginas siguientes para el análisis de las características del proceso de concentración geográfica y para establecer algunas proposiciones para la discusión de sus consecuencias. Queda sobreentendido que el estudio de la concentración geográfica en forma separada de los otros componentes del proceso general de concentración solamente se justifica con propósitos analíticos.

2. Las dimensiones de la concentración territorial

La información disponible permite apreciar la forma en que el proceso de concentración territorial se ha cumplido en los diversos países latinoamericanos y formarse una idea sobre las dimensiones que ha alcanzado en cada uno de ellos. Las peculiaridades de cada país -extensión geográfica, condiciones morfológicas, nivel de industrialización, grado de urbanización, etc.- le han dado a este proceso diferente ritmo y ponderación; ello puede determinar que los problemas configurados por las consecuencias de la concentración territorial -que se analizarán más adelante- tengan diversa magnitud y significación en cada caso.

Como ya se ha señalado, en lo esencial, el fenómeno que aquí se desea analizar queda configurado por la concentración en torno a un determinado núcleo territorial de un elevado porcentaje

del capital acumulado en cada país; sin embargo, ante la carencia de información sobre la distribución territorial de los *stocks* de capital, será necesario analizar las dimensiones y las tendencias de la concentración geográfica mediante algunos indicadores indirectos, como es el caso de la población y de las actividades productivas y, en particular, de las actividades del sector industrial.

El análisis de las cifras correspondientes a la concentración demográfica permite una primera aproximación al fenómeno. Ellas muestran que se ha producido un aumento generalizado de la ponderación demográfica relativa de las aglomeraciones principales latinoamericanas; esto es, el porcentaje de la población total nacional que reside en las ciudades principales ha aumentado en todos los casos durante las últimas décadas (véase el cuadro 1),

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL LOCALIZADA EN LAS MAYORES AREAS Y AGLOMERACIONES PRINCIPALES

País	Area metropolitana o unidad territorial	Población total alrededor 1970 (en miles)	Porcentaje de la población total alrededor			Proyección año 2000
			1950	1960	1970	
México	Dist. Federal más Estado de México	10 657	17,2	19,4	22,0	28,6
	Ciudad de México	8 605	13,3	15,9	17,8	24,5
Brasil	Estado San Pablo	17 776	17,6	18,3	19,1	20,7
	Ciudad San Pablo	7 838	4,5	5,6	8,4	12,2
	Río de Janeiro	6 847	5,7	6,5	7,4	8,7
Argentina	Gran Buenos Aires	8 353	29,7	33,7	35,3	41,9
Perú	Lima-Callao	3 318	-	18,0	24,5	35,4
Chile	Santiago	2 850	22,8	25,9	32,3	43,4
Colombia	Bogotá	2 551	6,2	9,7	12,3	18,4
Venezuela	Caracas	2 572	13,7	17,3	20,1	26,3

Fuente: Fox, Robert W., *op. cit.*, para todos los casos excepto Colombia. Para Colombia, CELADE, *Boletín Demográfico*, Santiago de Chile, año X, número 19, enero de 1977.

aun cuando en algunos países sea posible observar que se ha hecho más lento el ritmo de crecimiento de los índices de concentración demográfica en los últimos años.

Los índices de primacía urbana refuerzan esta conclusión; a ese respecto, Fernando Gatica, en un estudio sobre la urbanización en la América Latina, al analizar diversos índices de primacía señala que "... la urbanización latinoamericana va acompañada de los índices de primacía urbana más altos del mundo, acusando además tendencias crecientes durante las últimas décadas, cual-

quiera sea el índice que se utilice para dimensionar el fenómeno".⁴

Aun cuando los datos sobre población muestran claramente las tendencias de este proceso, algunos indicadores relacionados en forma más directa con la concentración geográfica del capital documentan de manera aún más elocuente las dimensiones que está alcanzando este fenómeno. Tal es el caso, por ejemplo, de la información disponible sobre la ubicación de las actividades industriales; el análisis de esta información permite comprobar que durante las últimas décadas, la industria ha tendido a localizarse mayoritariamente en los centros principales, en todos los países latinoamericanos.

El análisis del producto industrial generado por distintas unidades territoriales subnacionales, que es uno de los indicadores para el que se dispone de información para varios países latinoamericanos (véase el cuadro 2), pone en evidencia muy claramente esta tendencia. Otros indicadores, como número de trabajadores ocupados en la industria o número de establecimientos industriales por localización geográfica, también documentan la misma conclusión.

Comparando las magnitudes expresadas respectivamente por los indicadores demográficos y los de la producción industrial, es

Cuadro 2

ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS: PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO INDUSTRIAL GENERADO POR LA CONCENTRACION PRINCIPAL

País	Unidad territorial	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
Argentina	Capital Federal más Prov. de B. Aires	1953	73,0	1965	72,7		
Brasil	San Pablo	1955	51,1	1969	55,9		
Colombia	Cundinamarca			1964	29,0		
Chile	Santiago			1960	49,3	1970	54,6
Ecuador	Guayas			1965	38,4		
México	Distrito Federal más Estado de México			1960	36,0	1970	47,8
Panamá	Panamá			1960	68,0	1970	71,9
Perú	Lima-Callao			1965	55,9		
Uruguay	Montevideo			1961	71,8		

Fuente: CEPAL, *Experiencias sobre Cálculos del Producto Bruto Interno Regional* (E/CEPAL/1012), octubre, 1975.

⁴ Gatica, Fernando, *La Urbanización en América Latina: 1950-1970; Patrones y Áreas Críticas*, Santiago. CELADE, Serie DS 28-6, 1970, pág. 50.

posible comprobar que estos últimos muestran en forma mucho más acentuada las dimensiones y las tendencias del proceso de concentración geográfica; y ello es particularmente importante si se tiene en cuenta el significado de estas cifras, en cuanto ellas guardan una relación directa con los procesos económicos de cada país.

En el caso del Brasil, por ejemplo, se puede observar que los indicadores demográficos no sugieren un proceso de concentración territorial excesivamente acentuado; sin embargo, cuando se analiza este fenómeno a través de algún indicador correspondiente a las actividades económicas, la tendencia a la concentración se configura en forma mucho más clara. Es así que, en este país de dimensión continental, una parte muy reducida de su territorio, -la que se articula en torno a la ciudad de San Pablo-, que ya generaba en 1947 el 44 por ciento de la producción industrial brasileña, llega al 56 por ciento en 1969.

Otro país de gran extensión territorial, México, también muestra un cuadro similar; en un trabajo reciente Unikel y de la Peña señalaban que entre 1960 y 1975 "alrededor de la mitad de la producción nacional de la industria, el comercio y de los servicios se genera en dos entidades contiguas del país y, de hecho, en la zona metropolitana de la ciudad de México".⁵

Debe destacarse que esta tendencia a la concentración territorial se verifica también en los países de menor dimensión geográfica y con menor nivel de industrialización; tal es el caso, por ejemplo, de Guatemala, país para el cual cifras recientes indican que "... en 1976, ... en todo el territorio de Guatemala había 2 107 establecimientos industriales, de los cuales el 67 por ciento, es decir, 1 421, se encontraban en el departamento de Guatemala".⁶

Además, la información disponible indica que la fase más reciente de la industrialización vía internacionalización del capital tampoco ha modificado, hasta ahora, esta tendencia a la concentración territorial, como algunos autores habían supuesto que iba a ocurrir; es así, que considerando el caso del Brasil -que quizá sea el más representativo en materia de industrialización avanzada en la América Latina-, se puede observar que las grandes empresas multinacionales también han tendido a localizarse mayoritariamente en los focos preexistentes de concentración. En efecto, si se analiza por ejemplo la ubicación de las 50 mayores empresas privadas multinacionales establecidas en este país, se puede

⁵ Unikel, Luis y de la Peña, R., "Consideraciones sobre la Concentración Económica en México", en *Asentamientos Humanos*, México, noviembre, 1976.

⁶ "Núcleos Industriales en los Departamentos", en *Nuevo Diario*, Guatemala, 31 de marzo de 1979.

observar que para 1976, 38 de ellas, o sea el 76 por ciento, se habían localizado en San Pablo; 10 en Río de Janeiro y las 2 restantes en Belo Horizonte;⁷ en definitiva, la totalidad se estableció en áreas metropolitanas de la región Sudeste del Brasil y el 96 por ciento en las dos aglomeraciones principales de ese país.

En síntesis: los elementos de juicio disponibles indican que en su fase actual, todos los países latinoamericanos muestran una clara tendencia a la concentración de su población y de sus actividades en un número reducido de centros de aglomeración y que, hasta ahora, no ha sido posible percibir síntomas importantes de reversión de dicha tendencia.

3. La evolución previsible de la concentración geográfica

Si éste es el panorama actual, correspondería ahora interrogarse acerca de cuáles pueden ser las perspectivas de evolución de los procesos de concentración en los países latinoamericanos para las próximas décadas. Para poder realizar alguna previsión sobre la evolución de la situación precedentemente caracterizada, es necesario apoyarse en alguna hipótesis sobre el origen y los mecanismos de estos procesos.

A este respecto, el conocimiento teórico disponible permite plantear una aproximación de carácter general en relación al proceso de concentración en su conjunto, según la cual el origen y fundamento de estos procesos radica en las modalidades concretas que ha asumido el proceso de acumulación en los países capitalistas periféricos; allí la acción de unidades de carácter dominante, favorecida por el libre juego de las fuerzas del mercado, les permite apropiarse de una mayor proporción del excedente, determinando procesos concentrados de acumulación en torno a ellas. Esto implica afirmar que el desequilibrio es un rasgo inherente a la propia dinámica del modelo de acumulación actualmente predominante en los países latinoamericanos.

En el contexto de esta proposición general se puede ubicar, como casos particulares, las contribuciones que se han referido específicamente al problema de la concentración geográfica; las más destacadas de dichas contribuciones -hasta cierto punto complementarias- han ido conformando una secuencia teórica que ha significado un importante avance en la comprensión de la naturaleza de los factores determinantes de la desigualdad existente en el ritmo de creci-

⁷ "Melhore e Maiores", en *Revista Exame*, San Pablo, septiembre, 1977.

miento de las diversas regiones de un contexto nacional y en la distribución espacial de los frutos del proceso de crecimiento.⁸ A este respecto, deben destacarse, entre otros, los aportes de Perroux, Hirschman, Myrdal y Friedmann, así como también los planteos teóricos y los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por numerosos autores latinoamericanos que se han dedicado al estudio de los denominados fenómenos de colonialismo interno y de la dinámica de los procesos de concentración. En el contexto de la proposición general precedentemente enunciada, parece conveniente anotar algunos aspectos de estos aportes que subrayan facetas de las tendencias a la concentración territorial en el proceso de crecimiento desigual.

Ante todo, parece importante destacar que Perroux,⁹ al analizar la incidencia de la gran industria moderna en el proceso de crecimiento, amén de subrayar que el desequilibrio es un rasgo inherente a las economías capitalistas industrializadas, analizó la interdependencia que existe entre la concentración económica y la concentración geográfica, mostrando cómo ambos fenómenos se retroalimentan y refuerzan. Myrdal,¹⁰ por su parte, se propuso demostrar que, a partir de una situación de desigualdad inicial, la acción de un conjunto de factores económicos y no económicos tiende a consolidar esa situación en un proceso acumulativo de causación circular. Al desarrollar su argumentación destacó que “normalmente el juego de las fuerzas de mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, la desigualdad entre las regiones”; consecuentemente, la población y las diversas actividades tenderían a concentrarse en ciertas regiones con ventajas iniciales, reforzando esta situación de período en período. Con algunas diferencias en sus respectivos desarrollos teóricos, Hirschman y Friedmann, entre otros, apuntan en la misma dirección.

Por otra parte, los diversos estudios sobre los fenómenos del colonialismo interno en los países latinoamericanos, han coincidido en destacar la importancia que —especialmente en la etapa de formación de los núcleos de concentración territorial— tuvo la acción de unidades de carácter dominante en el proceso

⁸ Véase Hilhorst, Jos, “La Teoría del Desarrollo Regional: Un Intento de Síntesis”, en ILPES, *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1976.

⁹ Véase principalmente, Perroux, François, *La Economía del Siglo XX*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964.

¹⁰ Myrdal, Gunnar, *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

interregional de apropiación del excedente en beneficio de la consolidación y expansión de los centros y regiones en que tales unidades se encontraban localizadas. La idea de causación circular acumulativa también está presente en estos planteos.¹¹

Como ya se ha señalado, la evidencia empírica disponible sobre el comportamiento de los sistemas nacionales latinoamericanos tiende a sustentar esta hipótesis de persistencia del proceso de concentración territorial en las economías periféricas. Por otra parte, el análisis de esa información también contribuye a respaldar el aserto de que cuanto menor sea la interferencia al libre juego de las fuerzas del mercado, más estable es la tendencia a la concentración.

A este respecto, es importante señalar que los resultados de algunas recientes experiencias de política económica de inspiración señaladamente liberal han agregado una significativa contribución probatoria a la proposición precedente. En cierta forma, estas experiencias han configurado verdaderos laboratorios de ensayo en tal sentido.¹²

Por lo tanto, la hipótesis planteada sugiere que, en tanto persista el modelo de acumulación actualmente predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos, el proceso de concentración -y en particular, el proceso de concentración geográfica- habrá de persistir.

Las previsiones y proyecciones que se han realizado con el fundamento de los postulados teóricos y de la evidencia empírica mencionados, muestran un proceso de aglomeración demográfica creciente que conduciría a la formación de ciudades de una dimensión desconocida hasta ahora; es así que se prevé, por ejemplo, que en el año 2000, Ciudad de México llegaría a tener más de 31 millones de habitantes (24,5 por ciento del total nacional); San Pablo más de 24 millones (12,2 por ciento); Buenos Aires más de 14 millones (41,9 por ciento); Lima más de 9 millones (35,4 por ciento); Santiago más de 6 millones (43,4 por ciento), etc., etc.¹³

Estas ciudades, que además están destinadas a seguir concentrando una proporción creciente de las diversas actividades

¹¹ Véase una excelente recapitulación de los diferentes estudios sobre colonialismo interno en el capítulo "Las Relaciones Internas", del libro de Aldo Solari *et al.*, *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1976.

¹² Véase, por ejemplo, IPEA, *op. cit.*

¹³ Fox, Robert W., *Tendencias del Crecimiento de la Población Urbana en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1975.

productivas de los respectivos países, plantean problemas de funcionamiento extraordinariamente complejos, que no han tenido hasta ahora respuestas satisfactorias, en términos de teoría urbanística. Las más avanzadas propuestas del urbanismo contemporáneo están concebidas fundamentalmente para ciudades de una dimensión sustantivamente menor de aquélla que seguramente tendrán muchas ciudades latinoamericanas hacia fines del siglo y, además, han sido elaboradas considerando el caso de países donde la posibilidad de financiar las inversiones urbanas requeridas son mucho mayores que las que prevalecen en los países periféricos.

II. PROPOSICIONES PARA UNA DISCUSION SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA CONCENTRACION TERRITORIAL

Teniendo en cuenta las dimensiones que actualmente tiene el problema de la concentración territorial en los países latino-americanos, así como también las que se prevé que llegará a tener durante las próximas décadas, el análisis de sus posibles consecuencias resulta de la mayor importancia para poder evaluar las ventajas y desventajas de este fenómeno; las conclusiones que surjan al respecto tendrán una importancia fundamental para la discusión y definición de las opciones estratégicas y de las políticas alternativas en lo que se refiere a asignación espacial de recursos. Aun cuando este tema ha sido objeto de numerosos estudios y de prolongadas controversias, todavía no ha sido posible arribar a conclusiones de consenso, subsistiendo muchas discrepancias sobre las ventajas y desventajas de la concentración territorial desde el punto de vista de cada país en su conjunto.¹⁴

Con el propósito de contribuir a la discusión del tema, parece conveniente agrupar las principales consecuencias de la concentración geográfica en un reducido grupo de problemas, realizando algunas proposiciones en torno a cada uno de ellos; estas proposiciones podrían considerarse como hipótesis de trabajo para futuras investigaciones sobre las diversas consecuencias de la concentración territorial.

1. *El problema de la utilización de los recursos financieros disponibles*

Los fenómenos de concentración geográfica se traducen en la formación de aglomeraciones urbanas de una dimensión tal que sobrepasados ciertos límites, y en tanto continúan su expansión en forma ilimitada, requieren de la asignación de una proporción cada vez mayor de los recursos disponibles en cada país, con la finalidad

¹⁴ Véase una excelente revisión de esta discusión en Gilbert, Alan, "Reconsideración de los Argumentos en Favor de las Ciudades Grandes", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. IX, núm. 35, septiembre de 1975.

de poder mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma más satisfactoria posible.

Es así que estas grandes metrópolis absorben permanentemente recursos, en primer lugar para financiar las inversiones necesarias para preservar hasta donde ello es posible la eficiencia del sistema; ello implica, básicamente, el suministro de condiciones habitacionales y de servicios a la población y a las actividades que se van incorporando a medida que el sistema se expande (inversiones en vivienda, transportes, alcantarillado y evacuación de residuos, sanidad ambiental, electricidad, teléfonos, etc.). En segundo lugar, estos centros también requieren un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de un sistema cada día mayor, que para su funcionamiento necesita de un aparato burocrático-administrativo cada vez más diversificado y complejo.

En relación con este problema, el ex-prefecto de San Pablo, Figueiredo Ferraz,¹⁵ refiriéndose al caso concreto de los problemas que afectan a esta ciudad, plantea en un libro reciente: "Sobrevino así la mayor de las paradojas: este gran centro industrial, el dínamo de la economía brasileña, ya está hoy envuelto en deseconomías de escala tan brutales, y sobrecargado por costos sociales de tal forma elevados, que gran parte de su producción debería ser forzosamente revertida y consumida en su autosustentación, para mantenerlo en movimiento sin ruptura en su funcionamiento". Y agrega: "Aun así sería en vano. La provisión de infraestructura que, de modo continuo, pueda acompañar el crecimiento poblacional de la ciudad, es absolutamente imposible, utópico ...".

Estas consideraciones resultan válidas no sólo para el caso de San Pablo, sino también para el de todas las grandes aglomeraciones latinoamericanas; estudios realizados para varias de las mayores áreas metropolitanas han puesto en evidencia que, no obstante el cuantioso volumen de recursos que se les ha asignado, la mayor parte de los principales problemas urbanos subsisten y tienden a agravarse. Es así que, por ejemplo, los servicios existentes se encuentran cada día más saturados, los sistemas y medios de transporte están cada vez más congestionados y una proporción muy importante de la población urbana carece de viviendas adecuadas y de servicios urbanos imprescindibles, tales como agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc., etc..

Todo ello indica que en tanto continúe el proceso de expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia

¹⁵ Ferraz, J.C. de Figueiredo, *Sao Paulo e Seu Futuro*, Río de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976, pág. 11.

a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada y, en particular, de absorber las deseconomías de aglomeración que la propia expansión de la concentración va generando. Por consiguiente, -habida cuenta de la escasez de recursos financieros que padecen las economías periféricas-, dicha tendencia implica de hecho limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos de recursos a las regiones de menor desarrollo, con lo cual éstas se ven imposibilitadas de elevar su ritmo de acumulación de capital en la forma requerida para poder lograr incrementar sus tasas de crecimiento.¹⁶

Esta situación ha llevado a preconizar la necesidad de plantear caminos alternativos en cuanto a la asignación territorial de los recursos financieros disponibles, en el entendido que la forma como ello se ha venido haciendo no constituye la solución más eficiente desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto.¹⁷ En este contexto, se ha sostenido que la asignación de una mayor proporción de recursos a las regiones de la periferia se traduciría -en una perspectiva de mediano y largo plazos-, en resultados más satisfactorios tanto desde el punto de vista económico como social. En apoyo de esta proporción, se ha planteado que desde el momento en que se comienzan a generar deseconomías de aglomeración en las grandes concentraciones, la asignación de recursos en ellas no resulta la más eficiente, puesto que allí los costos de urbanización resultan proporcionalmente más elevados

¹⁶ En un estudio realizado hace unos años por la *Revista Realidade* (San Pablo, mayo 1972), sobre las ciudades brasileñas, se estableció una ilustrativa comparación entre la asignación prevista de recursos para una obra de carácter nacional (2 775 km. de carreteras transamazónicas, cuyo valor era en 1970 de 300 millones de cruzeiros = 1 trans.) y la que se calculaba para algunas obras de infraestructura urbana previstas para las dos principales áreas metropolitanas del Brasil y se llegó, entre otros, a los siguientes resultados:

- Vía dos Imigrantes (une San Pablo y Santos)	4,7 trans.
- 282 km. vías expresas en San Pablo (capital)	20,6 trans.
- Metro de San Pablo (San Pablo)	10 trans.
- Metro de Río (Ipanema-Tijuca, 20 km.)	6 trans.
- Aeropuerto Internacional de Galeao (Río)	5,5 trans.

Aun cuando este ejemplo puede ser considerado como un argumento efectista, no por ello deja de constituir una elocuente ilustración de la forma en que las grandes concentraciones absorben la parte más importante del financiamiento disponible.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Lambert, D.C. y Martin, J.M., *América Latina: Economías y Sociedades*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, pág. 212 y ss.

que los que alcanzan en los centros de menor dimensión para generar una misma cantidad de servicios.¹⁸

Este aspecto continúa siendo objeto de discusión y quizá deba reconocerse que no hay argumentos lo suficientemente categóricos como para aceptar o rechazar en forma definitiva la proposición precedentemente mencionada. Sin embargo, sobre lo que no hay lugar a dudas es que mientras se continúe asignando la mayor proporción del financiamiento disponible a las grandes aglomeraciones, las perspectivas de crecimiento de los subsistemas periféricos seguirán siendo muy limitadas.

2. El problema del desequilibrio en el mercado de trabajo

La persistencia -y en muchos casos la acentuación- de las migraciones internas hacia los núcleos principales de concentración urbana de cada país, han determinado en ellos un constante y significativo aumento de la fuerza de trabajo. Este hecho -unido a la circunstancia de que la industria en su modalidad y organización actual tiende a ir reduciendo el ritmo de crecimiento de su demanda de trabajo-, ha conducido a un continuo agravamiento de los problemas de empleo en las grandes aglomeraciones.

Estos problemas de empleo se caracterizan por diversas formas de subutilización de la fuerza de trabajo, que implica tanto la persistencia de altas tasas de desempleo abierto como, principalmente, la expansión del subempleo. Según algunos estudios,¹⁹ el subempleo tiene su expresión más importante en el denominado sector informal, que sería el mecanismo principal a través del cual básicamente logran subsistir los contingentes migratorios que se incorporan a las áreas urbanas y no encuentran ocupación en el mercado laboral organizado. Dado que dicho sector informal en general se caracteriza por niveles bajos de productividad, a la mayor parte de quienes trabajan en él no les resulta posible obtener los ingresos suficientes para cubrir cierto nivel de consumo mínimo;²⁰ ello implica, en definitiva, que un alto

¹⁸ Sobre el problema de los costos de urbanización en ciudades de diferente tamaño, véase Tolosa, Hamilton C., "Macroeconomía da Urbanização Brasileira", en *Pesquisa e Planejamento Economico*, Río de Janeiro, vol. 3, núm. 3, octubre de 1973 y Bye, Pascal, "Crecimiento Urbano, Costos de Urbanización e Imputación de Costos", en *Revista Administración y Desarrollo*, Bogotá, núm. 16, 1976.

¹⁹ Véase PREALC, "La Política de Empleo en América Latina: Lecciones de la Experiencia de PREALC", en *El Trimestre Económico*, México, volumen 41, núm. 164, octubre-diciembre de 1974.

²⁰ Souza, Paulo R. y Tokman, Víctor, "Distribución del Ingreso, Pobreza y Empleo en Áreas Urbanas", en *El Trimestre Económico*, México, volumen 45, núm. 177, enero-marzo 1978.

porcentaje de la población de las grandes metrópolis se encuentra condenada a subsistir en indeseables condiciones de pobreza o de indigencia.

Este cuadro indica que se está produciendo una acentuación de las desigualdades en el interior de las grandes ciudades latino-americanas. En tal sentido, en un informe reciente sobre la ciudad de San Pablo, se hace la siguiente afirmación, que puede ser generalizada a la mayor parte de las aglomeraciones de nuestros países: "Desde el punto de vista individual, las oportunidades abiertas por el desarrollo de la ciudad pueden transformarse, en ciertos casos, en mejoría de las condiciones de vida. Pero, desde el punto de vista colectivo, el desarrollo económico de San Pablo viene significando una perpetuación de las desigualdades existentes".²¹

De tal manera, los problemas estructurales del mercado de trabajo de las principales concentraciones han venido determinando una creciente subutilización de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, una persistente acentuación de las desigualdades sociales y de la pobreza en el interior de estos centros; esta situación, en última instancia, está afectando negativamente la organización de la vida social de la aglomeración en su conjunto. Por su alcance y magnitud, este problema ha dejado de ser considerado como exclusivo de la aglomeración para pasar a ser encarado como un problema nacional; y esta consideración está incidiendo fuertemente en la orientación de la distribución territorial del financiamiento existente en el ámbito del proceso nacional de decisiones.

En síntesis, los elementos de juicio disponibles permiten plantear que la concentración territorial de la población, asociada al peculiar estilo de desarrollo que caracteriza al proceso productivo de las economías capitalistas periféricas, conduce a la existencia de una amplia y persistente subutilización de la fuerza de trabajo en las grandes aglomeraciones, lo cual se está traduciendo en la acentuación de las desigualdades sociales en su interior.

3. El problema de las disparidades regionales

En el marco del planteo esquematizado precedentemente, el problema de las disparidades regionales debe ser considerado como un epifenómeno de la concentración geográfica. En efecto,

²¹ Ferreira de Camargo, Candido Procopio, *et al.*, *Sao Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*, San Pablo, Ed. Loyola, 1976, pág. 95.

como consecuencia de la dinámica del propio proceso de concentración, las regiones de menor desarrollo no pueden incrementar, en la forma que les es necesario, el ritmo de su proceso de acumulación de capital, desde que no tienen condiciones para retener el excedente que generan, ni para captar recursos de los centros de mayor acumulación y productividad.

Las modalidades de este proceso, en una descripción simplificada en la que sólo se mencionan sus elementos fundamentales, podrían presentarse como sigue: en un ámbito nacional la mayor parte de los recursos financieros disponibles tienden a orientarse hacia las regiones que en función del mayor desarrollo alcanzado por sus fuerzas productivas, ofrecen la perspectiva de mayores beneficios en relación con lo que es posible esperar en las otras regiones del país. De tal modo, en el contexto de una economía en que rige el libre juego de las fuerzas del mercado, las inversiones del sector privado se orientan hacia aquellas localizaciones donde es posible prever, en una perspectiva de largo plazo, la posibilidad de una rentabilidad mayor. En este cálculo económico, incide el hecho que los efectos negativos y los costos derivados de las diseconomías de aglomeración no se trasladan exclusivamente a las empresas, sino a la economía en su conjunto. Como señala Singer: "La tendencia a la superconcentración resulta del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado, que protege las microdecisiones de localización de sus consecuencias macroeconómicas".²²

Por otra parte, el sector público presionado, directa o indirectamente, por la presencia en los centros principales de la parte más importante y más dinámica de la estructura productiva del país, tiende a respaldar y a sustentar la acción de las unidades respectivas, por medio de una creciente inversión en infraestructura en dichos centros. Esta inversión en infraestructura es hecha con la finalidad de reforzar las economías externas de aglomeración o -a partir de cierto umbral crítico de concentración-, de absorber las diseconomías que el crecimiento de la aglomeración va incrementando.

En este juego, debe agregarse el hecho que las regiones caracterizadas por un menor desarrollo de sus fuerzas productivas pierden buena parte del excedente que generan, en función de un cálculo de rentabilidades territoriales alternativas que, en definitiva, les es desfavorable. Otros mecanismos, como el intercambio comercial regido por una relación de precios desfavorable, también actúan en detrimento de las regiones menos desarrolladas.

²² Singer, Paul, *Economía Política da Urbanização*, San Pablo, Editora Brasiliense, 1973, pág. 75.

Todo ello opera reforzando el proceso de concentración y acentuando las disparidades interregionales.

En síntesis, los mecanismos que determinan la continuidad de los procesos de concentración geográfica impiden que se generen en las regiones de menor desarrollo las condiciones para que ellas puedan incrementar en forma significativa su ritmo de acumulación de capital y crecer a tasas más elevadas. Por consiguiente, en el ámbito de situaciones caracterizadas por una persistente escasez de financiamiento para el desarrollo, todo objetivo de atenuación de las disparidades regionales debería estar asociado a políticas de reducción de los procesos de concentración territorial.

Sin embargo, cabe acotar que un aumento del ritmo de crecimiento de una región de la periferia, que se traduzca efectivamente en una atenuación de las disparidades interregionales, no implica necesariamente una reducción de las disparidades intrarregionales sino que, bien por el contrario, puede llevar a un aumento de las mismas. Como señalan Gilbert y Goodman, "la disminución relativa de las diferencias de ingreso a nivel nacional, lograda con medidas orientadas hacia la eficiencia o maximizadoras del producto, pueden verse acompañadas, a nivel regional, por una concentración creciente del ingreso personal".²³

Algunas investigaciones sobre este aspecto han mostrado que toda vez que el crecimiento de una región de menor desarrollo se ha logrado mediante la reproducción en ella del modelo de acumulación imperante en las regiones centrales, el resultado obtenido ha sido que los grupos de ingresos altos y medios han logrado captar una mayor proporción del incremento del ingreso regional, con lo cual se ha agravado la desigualdad en el interior de la región supuestamente favorecida.²⁴

4. *El problema del deterioro del medio ambiente*

Es un hecho reconocido que el deterioro del medio ambiente es un problema que afecta a todas las grandes concentraciones urbanas

²³ Véase Gilbert, Alan G., y Goodman, David E., "Desigualdades Regionales de Ingreso y Desarrollo Económico: Un Enfoque Crítico", en *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. 5, número 13, junio 1976.

²⁴ Guimaraes Neto, Leonardo, *Urbanização e Emprego Urbano no Nordeste*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, (Texto para Discussão N°60), octubre de 1977 y Barkin, David, "¿Quiénes son los Beneficiarios del Desarrollo Regional?", en D. Barkin (ed.) *Los Beneficiarios del Desarrollo Regional*, México, Ed. Sep Setentas, 1972.

del mundo; a este respecto, en 1971, un grupo de expertos expresaba su preocupación en tal sentido, al manifestar: "llega un momento en que se alcanza el límite de la capacidad de cualquier ciudad que se vea sometida a un rápido crecimiento demográfico y las economías de escala son sustituidas por diseconomías que son consecuencia de infraestructuras inadecuadas. Las enfermedades endémicas, la escasez de agua potable, la falta de tratamiento de aguas servidas, la congestión y el deterioro de las viviendas, son manifestaciones de tensión ambiental. Las zonas urbanas más desarrolladas confrontan problemas de contaminación química del aire y del agua y serios peligros de desorganización social".²⁵

Las grandes ciudades latinoamericanas se ubican en este panorama, como ejemplos de situaciones graves en materia de deterioro ambiental urbano. Y ello es así, por cuanto el proceso de concentración de la población y de las actividades, -asociado a las modalidades inherentes al estilo de desarrollo predominante-, se ha cumplido en ellas en forma extraordinariamente rápida y, consecuentemente, con una gran desorganización.

Además de los problemas de agudas desigualdades internas y de extendida pobreza, ya aludidos anteriormente, la situación de deterioro ambiental de estas aglomeraciones está caracterizada por los típicos problemas de contaminación biológica y química, de perturbación del medio físico y de desorganización social. Y esta situación de deterioro ambiental concentrado se manifiesta no sólo por sus efectos sobre la aglomeración en sí misma, sino también sobre partes importantes de su área de influencia hacia las que aquellos se trasladan.

La propia rapidez con que se fue configurando esta situación, así como también cierto desconocimiento sobre el alcance de sus consecuencias, impidió que los diferentes efectos pudiesen ser enfrentados con cierta anticipación o tan pronto como iban siendo percibidos. Como consecuencia de ello, actualmente se está haciendo necesario definir acciones que permitan la erradicación o atenuación de los problemas ambientales acumulados; pero ocurre que ello requiere de inversiones que implican la asignación de montos de recursos financieros de una magnitud de la que la mayor parte de nuestros países no dispone ni se prevé que pueda disponer en el futuro cercano. Pero aun con esta restricción, es indudable que durante los próximos años

²⁵ *El Desarrollo y el Medio Ambiente. Informe al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (4 al 12 de junio de 1971, Founex, Suiza).*

muchos de los países latinoamericanos se verán obligados a realizar un creciente esfuerzo para hacer frente a los problemas ambientales. Y ello será así, por lo menos por dos razones principales: en primer lugar, porque estas grandes concentraciones constituyen los centros dinámicos del proceso económico nacional y los decisores necesariamente van a considerar imprescindible preservar su funcionamiento en la forma más satisfactoria posible; y, en segundo lugar, por cuanto allí reside un porcentaje muy alto de la población nacional, entre la que se cuentan buena parte de los sectores políticamente más influyentes, que sin duda presionarán para mejorar las condiciones ambientales del medio en que residen.

En consecuencia, el problema del deterioro ambiental de las grandes aglomeraciones constituye, y seguirá constituyendo, un motivo adicional para obligar a destinar a estos centros un porcentaje creciente de los escasos recursos financieros de cada país; y ello será una causa más para que las regiones de la periferia sólo puedan disponer de un remanente cada vez más limitado. Como se observará, estas consideraciones retrotraen el análisis al primer problema mencionado, o sea, al problema de la asignación territorial de los escasos recursos disponibles, reforzando la argumentación que allí se realizó.

Quienes han venido discutiendo este problema también han planteado reiteradamente que una estructura caracterizada por un menor grado de concentración geográfica permitiría atenuar los problemas de deterioro ambiental y, al mismo tiempo, hacer un uso más eficiente de los recursos de cada país; consecuentemente, han sugerido la conveniencia de llevar a cabo estrategias de desconcentración territorial.²⁶

5. *El problema de la utilización de los recursos naturales*

Algunas investigaciones sobre los problemas del desarrollo en la América Latina han señalado que las formas de ocupación del territorio derivadas del modelo de acumulación predominante, han determinado un inadecuado aprovechamiento de una parte importante del acervo nacional de recursos naturales, dado que éstos -en razón de su desfavorable ubicación en relación a los centros dinámicos de los respectivos países- han permanecido al

²⁶ Véase Ward, Barbara y Dubos, René, *Una Sola Tierra. El Cuidado y Conservación de un Pequeño Planeta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pág. 232 y ss.

margen del proceso de expansión territorial de la estructura productiva.

Como ejemplo de ello se han mencionado especialmente los problemas que involucran a vastas superficies de tierra agrícola de gran potencialidad que, -al carecer del necesario sistema de soporte y de adecuadas vinculaciones con los focos de concentración geográfica y, en consecuencia, al no tener posibilidades reales de acceso a los mercados-, han sido condenadas a permanecer al margen del proceso productivo nacional.²⁷

A este respecto, Carlos Matus ha sostenido: "... lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua, minerales, energía hidroeléctrica, suelos agrícolas y ganaderos, forestales, vías de transporte fluvial, etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están 'mal ubicados' ... Ante la diversidad, la calidad y cantidad de los recursos naturales registrados hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse qué significa el concepto 'recursos mal utilizados'. El problema parece harto simple; esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para reflexionar acerca de la supuesta bondad de dicho modelo".²⁸

A partir de estas consideraciones se ha planteado que el modelo de crecimiento que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos, al tiempo que ha obstaculizado la incorporación y aprovechamiento de esos recursos, ha impedido la posibilidad de lograr una conveniente diversificación de la estructura productiva y una elevación del ritmo de crecimiento a mediano y largo plazos, que habría sido posible con un mejor aprovechamiento de ellos.

²⁷ Véase especialmente Strauss, Estevam, *El Espacio Económico y el Desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES (mimeógrafo), 1968.

²⁸ Matus, Carlos, et al., *Dos Polémicas sobre el Desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970.

III. ALGUNAS INTERROGANTES FINALES

En las páginas precedentes se han expuesto algunos elementos de juicio que se consideraron de importancia para la discusión de los principales problemas configurados como consecuencia del proceso de concentración territorial. De las proposiciones formuladas en relación a tales problemas, se han derivado algunas interrogantes que apuntan a los aspectos centrales de la discusión y algunas respuestas de carácter general a las mismas. Estas respuestas, o en su defecto, las respuestas alternativas que se propongan, se transformarían en los condicionantes fundamentales para la definición del contenido y del alcance de las políticas que deberían aplicarse en el caso que se deseara modificar la actual configuración espacial de los países latinoamericanos. Los principales aspectos de esta discusión podrían sintetizarse en los tres siguientes puntos:

a) En primer lugar, se ubica el problema que se refiere a las interrelaciones que existirían entre los procesos de concentración económica, social y territorial. Este tema sugiere la siguiente interrogante: ¿hasta dónde es posible esperar resultados satisfactorios de la aplicación de políticas que enfrenten el proceso de concentración territorial con prescindencia de los fenómenos de concentración económica y social?

La siguiente respuesta a esta cuestión ha sido esbozada desde el comienzo de este trabajo: si se acepta que existe una indisoluble interrelación entre los procesos de concentración económica, social y territorial, será necesario aceptar que no es posible explicar o atacar el proceso de concentración territorial si no se considera al mismo tiempo la incidencia que en él tienen los otros dos componentes mencionados.

b) En segundo término, cabe considerar un problema que tiene relación con las supuestas ventajas de la concentración territorial, lo cual se podría concretar en la siguiente interrogante: ¿hasta qué punto una estructura territorialmente concentrada permite una utilización globalmente eficiente de los recursos disponibles?

A este respecto, en las páginas precedentes se ha insistido en subrayar algunos elementos de juicio que buscan fundamentar la

afirmación de que la concentración territorial no permite una utilización eficiente de los recursos en el caso de países con restricciones en materia de financiamiento para el desarrollo, como es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos.

c) Finalmente, en el supuesto que se hubiese dado respuesta afirmativa a la primera interrogante y de que existiese acuerdo sobre la conveniencia de una propuesta de desconcentración territorial, cabría plantear la siguiente pregunta: ¿cuál es la viabilidad política de una estrategia de desconcentración territorial en la situación actual de los países latinoamericanos?

En este caso, la proposición que se ha querido transmitir y subrayar es que -en el contexto del modelo de acumulación actualmente predominante- no es factible esperar resultados significativos en materia de reducción de la concentración territorial desde que ella es inherente a la dinámica de dicho modelo; en consecuencia, la modificación del estilo de desarrollo imperante se ubica como una condición necesaria para poder lograr una atenuación drástica de estos procesos.

Como ya se ha dicho, respuestas de este tipo han originado una prolongada controversia que todavía prosigue; y ello es así por cuanto las respuestas que se han ido proponiendo responden más a las creencias y convicciones de sus autores que a razones incontrovertibles. El problema de toma de posición a base de condicionamientos ideológicos no ha podido ser eludido en esta materia y las respuestas que aquí se han sugerido no constituyen una excepción a ello. Sin embargo, hasta que sea posible plantear respuestas definitivas, si acaso ello es posible, algunas proposiciones de este tipo son necesarias para el avance de la discusión sobre el tema.

**APUNTES PARA EL TEMA DE LAS
CONSECUENCIAS SOCIALES Y POLITICAS
DEL CRECIMIENTO URBANO EN
AMERICA LATINA**

Rafael Atria
CELADE

El objeto de este ensayo consiste en presentar algunas reflexiones generales acerca de las consecuencias sociales y políticas de los patrones de urbanización en la América Latina.

En el contexto de este documento se entenderá que uno de los rasgos definitorios del proceso de urbanización consiste en la "transferencia de población agrupada en asentamientos pequeños y dispersos de baja densidad, hacia asentamientos generalmente de mayor extensión geográfica, densa y establemente ocupados por una población de gran tamaño".¹ Es claro que el proceso de urbanización implica mucho más que la concentración espacial de la población, dado que es un fenómeno que presenta múltiples dimensiones y que, por tanto, puede ser conceptualizado de diversas maneras según sea el énfasis que se ponga en una u otra de ellas, o según el nivel de análisis en que se sitúe la explicación del fenómeno. Al destacar los aspectos espaciales y demográficos del proceso se enfatiza la relación estrecha que tiene la urbanización con la distribución espacial de la población, tema que es central dentro de las preocupaciones de este Seminario.

Si bien la urbanización es un proceso que afecta globalmente al sistema urbano, las reflexiones contenidas en este documento estarán referidas principalmente al proceso de crecimiento de los centros y ciudades mayores, puesto que es en ellos donde se concentran las oportunidades y los problemas que se asocian al crecimiento urbano. Más que el nivel y el ritmo de urbanización a escala nacional nos interesa, desde ese punto de vista, el crecimiento de las ciudades mayores porque en la mayoría de los países de la América Latina la urbanización está claramente marcada por el rasgo de la metropolización, o sea, por una acentuada centralización de actividades, funciones y relaciones y por un alto grado de concentración de la población² en unos pocos centros urbanos.

¹ Gatica, F. y Atria, R., "Consideraciones para el Análisis de la Urbanización, la Estructura del Poblamiento y la Dinámica de la Población en América Latina", en PISPAL-ASCOFAME, *Urbanización, Estructura Urbana y Dinámica de Población*, Santiago de Chile, 1977, p. 93.

² Véase, Villa, M., *Needs and Resources of Metropolitan Populations*, documento presentado al *Congreso Internacional de la Población*, organizado por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, México, 1977.

Las modalidades específicas que asume el crecimiento urbano dependerán, fundamentalmente, de las formas como se articulan en cada caso sus componentes principales, vale decir, el crecimiento natural de los asentamientos urbanos y la migración hacia ellos. Desde el punto de vista de los efectos de la urbanización resulta indispensable distinguir y dimensionar las contribuciones que estos componentes poseen en el fenómeno del crecimiento urbano por la asociación particular que cada uno de ellos tiene con el "tempo" del proceso. Evidentemente, cuando la urbanización asume el ritmo acelerado que tiene en la mayoría de los países de la América Latina, ello sólo es posible a través de una considerable y persistente emigración desde las áreas rurales y desde los asentamientos urbanos más pequeños hacia las ciudades mayores de cada sistema urbano nacional. Se ha sostenido en numerosas ocasiones que la urbanización y el crecimiento urbano de la región han sido explosivos: probablemente esa metáfora conlleva una serie de apreciaciones incorrectas acerca de la naturaleza del fenómeno, cuestión sobre la que no entraremos por ahora, pero es básicamente adecuada para reflejar el hecho que en la América Latina se está en presencia de un proceso de urbanización que es particular y comparativamente rápido. La urbanización rápida no es posible sino por medio de una cuantiosa migración, a no ser que se supongan tasas de crecimiento natural irreales para las ciudades. Desde el punto de vista de las consecuencias del proceso y por tanto de las políticas con que eventualmente pudieran ser encaradas, el crecimiento urbano por migración plantea típicamente el problema de la velocidad de ese crecimiento.

En aquellos países que se encuentran en fases avanzadas del ciclo de urbanización, es probable que la contribución más significativa al crecimiento urbano ya no provenga de procesos migratorios intensos en el tiempo, sino del crecimiento natural de la población asentada en los centros urbanos. En este evento, los problemas que se presentan en cuanto a las posibles consecuencias del fenómeno serán distintos a los que se anotan en el caso de un rápido crecimiento urbano por migración.

Desde el punto de vista de las consecuencias de la urbanización, el rasgo más relevante del fenómeno es el de su velocidad. Si se quiere distinguir patrones de urbanización para los efectos de observar eventuales diferencias en las consecuencias del proceso de urbanización, lo que parece más adecuado es simplemente diferenciar los grandes patrones del proceso: la urbanización rápida y la urbanización lenta. La razón fundamental que puede esgrimirse para reducir a estos dos grandes patrones, las modali-

dades del proceso relevantes para políticas, estriba en que la primera implica casi necesariamente el riesgo de una situación de desbordamiento de las capacidades para enfrentar las consecuencias del fenómeno. En otras palabras, cuando el crecimiento urbano es rápido, el mero hecho de serlo constituye un problema grave de política desde el punto de vista de la capacidad de los agentes políticos (normalmente instituciones y agencias estatales).

La urbanización lenta, por el contrario, plantea problemas de política que tiene horizontes temporales largos y que, por lo mismo, dejan cierto margen de maniobra desde el punto de vista de los agentes e instituciones públicas responsables de políticas que tienen incidencia en el desarrollo urbano.

Obviamente la rapidez de la urbanización, rasgo al cual hemos atribuido una importancia particular para definir la urbanización como problema, no es fácil de determinar en abstracto. La velocidad de un fenómeno es siempre una propiedad relativa, y por lo tanto la calificación de rapidez o lentitud que pueda merecer un proceso social como la urbanización permanecerá siempre como cuestión abierta a debate.

No obstante, parece difícil que pueda discutirse el hecho que en la América Latina el proceso de urbanización ha sido notoriamente rápido en las últimas décadas tanto en términos comparativos con otras regiones en desarrollo así como por la propia velocidad del proceso en los países de la región.

Se ha sostenido que a comienzos de la década de 1950 la América Latina tenía seis o siete ciudades cuya población sobrepasaba el millón de habitantes, que en 1980 las aglomeraciones urbanas que superarán esta cifra serán veinticinco, número que se llevará a 48 hacia fines del siglo.³ Tales apreciaciones son plenamente plausibles si se toma en cuenta que durante las últimas dos décadas la tasa anual promedio del crecimiento urbano de la región fue de 5,2 por ciento, casi duplicando la tasa de crecimiento de la población, estimada en 2,9 por ciento para la década de 1960-1970. Estas magnitudes implican que la población urbana de la América Latina sólo requirió 11,4 años para doblar su tamaño, en tanto que la población total y la población rural requieren de 27,6 y 58,4 años para duplicarse según sus tasas de crecimiento promedio observadas para el período 1950-1970.⁴

El análisis de las consecuencias sociales y políticas de la urbanización no puede separarse de la apreciación global que se

³ CEPAL, "Desarrollo y Cambio Social en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 16, 1977, pp. 13 y siguientes.

⁴ Gatica, Fernando, *Veinte Años de Urbanización en América Latina*, CELADE, Área de Población y Desarrollo, mimeo, marzo, 1978.

tenga del proceso de urbanización cuando éste asuma cierta intensificación de su ritmo.

Se han sostenido, en general, dos posiciones principales frente al rápido crecimiento urbano de la América Latina. Por una parte, se ha dicho que la urbanización rápida y concentrada es un factor positivo, o al menos inevitable, que se produce junto con ciertas etapas del desarrollo económico y que permite economías de escala, expande el tamaño del mercado, genera una fuerza laboral móvil y otras ventajas indispensables para la industrialización. Contrariamente, se ha desarrollado, por otra parte, una posición antagónica según la cual la urbanización que se da en la América Latina (rápida y concentrada) se presenta, en gran medida como un fenómeno parasitario, de autoestimulación, que produce incrementos excesivos de los costos de infraestructura tanto física como de servicios, que genera trastornos sociales no sólo en las ciudades mayores sino que a lo largo de todo el sistema urbano. Además, se sostiene que esa forma de urbanización produce serios deterioros del medio ambiente, promueve la implantación de una sociedad de consumo prematura e introduce, como resultado de todo ello, graves sesgos en las políticas del Estado que terminan por favorecer indebidamente a los grandes centros urbanos en desmedro del resto de la población.⁵

Ambas posiciones tienen, indudablemente, elementos de validez en la medida en que el proceso de urbanización genera o estimula situaciones que pueden ser favorables o desfavorables para el desarrollo económico-social. Hardoy ha resumido dichas situaciones señalando que la urbanización en la América Latina desde el punto de vista "positivo" reduce la presión demográfica sobre las áreas rurales, crea expectativas y eleva las aspiraciones sociales, permite un nuevo tipo de estructura social, estimula la industrialización, permite otorgar mejores servicios para un porcentaje mayor de la población y desarrolla, finalmente, la conciencia nacional. Desde el punto de vista "negativo", la urbanización característica de la región refleja el hecho que en cada país de la América Latina hay pocas formas alternativas de empleo para la gran mayoría de la fuerza de trabajo, sobrepasa a la industrialización y desborda el ritmo de generación de nuevas formas de empleo urbano, repercute negativamente en la productividad del sector terciario, eleva excesivamente los costos de asentamiento de las nuevas poblaciones urbanas y conduce, por último,

⁵ CEPAL, *Desarrollo y Cambio Social en América Latina*, op. cit., pp. 13-22. Véase también Geisse, G. y Coraggio, J.L., "Metropolitan Areas and National Development", en Geisse y Hardoy (eds.), *Latin American Urban Research*, Vol. II, Sage Publications, Beverly Hills, 1972.

a una situación en que las ciudades no están preparadas para actuar como polos de desarrollo regional.⁶

Evidentemente estas apreciaciones acerca del proceso de urbanización no pueden ser consideradas aisladamente del tipo deseable de desarrollo económico-social. La urbanización en sí misma no podría ser calificada de positiva o negativa si no es con relación a las estrategias de desarrollo en curso y a los objetivos hacia los cuales ellas propenden. Lo que, en el fondo, está en tela de juicio en las dos posiciones reseñadas más arriba, no es tanto el fenómeno del crecimiento urbano cuanto el tipo deseable de desarrollo desde el punto de vista de los grupos sociales que concretamente se benefician de él. Dando por sentado el carácter eminentemente relativo de las posiciones frente a la urbanización cabe resumir, sin embargo, algunas generalizaciones que convendría tener presentes para la discusión de las consecuencias del fenómeno que nos ocupa. En primer lugar, y no obstante las diferentes fases de urbanización por las que atraviesan los países de la región, en la América Latina se está llevando a cabo un proceso de creciente concentración espacial de la población así como una persistente penetración de pautas de comportamiento y de estilos de vida urbanos más allá del ámbito geográfico de las ciudades. En segundo lugar, las presiones generadas por el carácter concentrador y acelerado de esa urbanización contribuyen a que la estratificación social, la distribución del ingreso y del empleo y las modalidades de participación política que prevalecen en la región revelan acentuadas rigideces frente a las demandas de los nuevos grupos y estratos sociales urbanos en formación. En tercer lugar, la dirección general del proceso de urbanización en la América Latina refuerza las demandas ya existentes que recaen sobre el Estado y crea nuevas necesidades que ponen de manifiesto las distorsiones y desigualdades en la distribución efectiva de los servicios públicos y en el contenido real de las políticas socioeconómicas que terminan siendo sesgadas preferentemente en favor de los grupos urbanos más organizados.

Frente a estas realidades, el debate acerca de si es conveniente o no intervenir para propiciar o contrarrestar el crecimiento urbano futuro se torna secundario. Lo que en verdad cabe situar en el centro del debate es la distribución efectiva actual de los costos y oportunidades del crecimiento de las ciudades entre los grupos sociales urbanos y a lo largo de toda la estructura social de los países. En esa línea de razonamiento, se constata, por ejemplo,

⁶ Hardoy, J., "Urbanization Policies and Urban Reform in Latin America", en Geisse y Hardoy (eds.), *op. cit.*, pp. 21-31.

que el desempleo abierto tiende a ser considerablemente más elevado en los centros urbanos que en el conjunto de las economías nacionales, fenómeno que va acompañado, además, de apreciables desplazamientos de la mano de obra en las ciudades hacia formas de empleo deteriorado o subempleo. También se observa que la distribución del ingreso tiende a ser más desigual en las ciudades que en las zonas rurales aun cuando los niveles de ingreso tienden a ser más altos en las zonas urbanas. La desigual distribución del ingreso urbano es acentuado no sólo entre las categorías ocupacionales sino también dentro de ellas.

Un análisis específico de las consecuencias sociales y políticas de la urbanización rápida requiere detenerse a examinar los antecedentes disponibles acerca de los efectos de la migración interna. Ello porque el componente del crecimiento urbano que más directamente afecta a la velocidad del ritmo de urbanización es sin duda la migración interna a las ciudades. No tocaremos en esta oportunidad nada relacionado con los determinantes de la migración en la América Latina, tema que ha sido abordado extensamente en otros documentos presentados a este Seminario.⁷

La magnitud y la persistencia de las corrientes migratorias internas hacia las ciudades, que se constata en la América Latina han llevado a muchos investigadores a pensar que este fenómeno sea tal vez uno de los que más importancia esté teniendo en la configuración de las estructuras urbanas contemporáneas en el continente. Dando por sentado que el éxodo de población que representa esta corriente interna es altamente indicativo de los problemas de nivel de vida deteriorado, sobrepoblación relativa y subempleo en los espacios sociales rurales, es interesante destacar, en esta oportunidad, algunas observaciones al problema de cómo se está produciendo la incorporación de la migración de origen rural al interior de las estructuras sociales urbanas.

Desde luego, la incorporación de la población migrante a las ciudades mayores, normalmente viene precedida por avances migratorios previos hacia centros menores de las redes urbanas. Esta relativa gradualidad de la migración debe ser tomada en cuenta como un factor que influye en una adaptabilidad de los migrantes a la gran ciudad, que es comparativamente mayor a la que habrían tenido de no mediar esta circunstancia de la movilidad geográfica. En la medida en que las características de los

⁷ Véase, Urzúa, Raúl, *Determinantes y Consecuencias de la Distribución Espacial de la Población en América Latina*, CELADE, DS/28-2, enero, 1978.

Di Filippo, Armando, *Estilos de Desarrollo Económico y Migraciones de Fuerza de Trabajo en América Latina*, CELADE, DS/28-7, mayo, 1978.

migrantes tienden a ajustarse a las de las poblaciones de donde emigran, si bien selectivamente, esta gradualidad significa que mientras más alto es el nivel de urbanización de un país, mayor es la probabilidad de que el migrante "típico" a los centros urbanos más grandes sea un habitante de otro centro urbano.

Una última observación general proviene del hecho de que empíricamente hay base suficiente para sostener que la población migrante hacia las ciudades incluye mayoritariamente a adultos jóvenes, en que al parecer no necesariamente predominan las mujeres. Igualmente, se puede sostener que la población migrante se configura como un agregado heterogéneo en cuanto a niveles educacionales, experiencia de trabajo y calificación ocupacional, con un *status* relativamente más alto que el de su población de origen pero más bajo, en general, que el de la población nativa urbana.

Durante un tiempo no muy lejano, fue en cierto modo predominante la idea que las cuantiosas y persistentes corrientes migratorias internas hacia las ciudades principales de los países de la América Latina constituían una descarga violenta de población sobre estructuras urbanas precarias. Se tendió a ver en la migración la fuente principal de una serie de males y carencias que aquejaban a las ciudades latinoamericanas, especialmente a las metrópolis. En particular, se creyó que había una asociación directa y positiva entre la migración y la pobreza urbana y entre aquella y el radicalismo político.

Es preciso reconocer que la envergadura de los procesos migratorios internos en la región, el éxodo rural, el crecimiento explosivo y desordenado de las áreas metropolitanas adquirirían magnitudes poco usuales que no encontraban patrones comparables en los procesos de desarrollo contemporáneos. Había, si se quiere, una cierta base para hipotetizar un síndrome de inestabilidad social representado por la pobreza, la marginalidad, el desempleo y el radicalismo político que se asociaba a la magnitud y a la intensidad de las migraciones internas. Eran la escala de este fenómeno y también su aparente irreversibilidad, los datos a partir de los cuales se generaba una interpretación de la migración como un fenómeno descontrolado, negativo tanto para el desarrollo de las ciudades como para el desarrollo económico-social general de los países.

Particularmente, han influido en esas apreciaciones la proliferación de periferias semi-urbanas en las grandes ciudades latinoamericanas, compuestas por asentamientos material y jurídica-

mente precarios,⁸ donde se registran bajísimas condiciones de vida que afectan masivamente a grupos considerables de la población urbana. El fenómeno ha sido considerado y analizado en numerosos estudios realizados en los últimos quince años, que de una manera u otra han expresado la conciencia generalizada que se produjo en torno a la situación de pobreza y miseria de las periferias urbanas.

Portes y Walton⁹ han efectuado recientemente una revisión de una treintena de estudios realizados en las décadas de 1950 y 1960, que permite tener un panorama general de la importancia numérica de la población residente en las áreas marginales de las ciudades latinoamericanas. Si de las cifras sintetizadas por estos autores se toman aquéllas que se refieren a ciudades capitales, se obtienen algunas estimaciones que nos ha parecido útil resumir en el cuadro 1.

Las cifras del cuadro son suficientemente expresivas de la magnitud que alcanzan los asentamientos periféricos en la mayoría de las ciudades capitales en la región. Si se examina la situación de otras ciudades, que en mayor o menor grado corresponderían a centros urbanos intermedios, se obtienen cifras aún más elocuentes.

El mismo estudio de Portes y Walton consigna, por ejemplo, las siguientes estimaciones para ciudades de este tipo: Arequipa tenía un 40 por ciento de su población en barriadas en 1961 (CEPAL); Cali, un 30 por ciento de sus habitantes en barrios de invasión en 1962 (Abrams); Chimbote (1961) e Iquitos (1968) tenían 70 y 64,7 por ciento de sus poblaciones residiendo en barriadas en los años indicados, respectivamente, (estimaciones de CEPAL para Chimbote y de la Presidencia de la República del Perú para Iquitos). La ciudad de Maracaibo en 1962 tenía un 50 por ciento de su población viviendo en asentamientos marginales según estimaciones de Abrams; Recife en 1961 tenía el mismo porcentaje en favelas según cálculos de la CEPAL.¹⁰

La expresión física del fenómeno urbano que resume las cifras comentadas consiste en una definida marginalización y

⁸ Para una descripción de esta precariedad, véase Turner, John, "Architecture that Works", en Bell, G., y Tyrwhitt, J., (eds.) *Human Identity in the Urban Environment*, Penguin Books, Londres, 1972, pp. 353-365; también Mangin, W. William, "Poverty and Politics in Cities of Latin America", en Bloomberg W. y Schmandt, H., (eds.), *Urban Poverty. Its Social and Political Dimensions*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1968, pp. 165-200.

⁹ Portes, A. y Walton, J., *Urban Latin American, The Political Condition from Above and Below*, University of Texas Press, Austin, 1976.

¹⁰ Todas estas cifras provienen del estudio de Portes y Walton, *op. cit.*, cuadro 4, pp. 40-43.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA POBLACION RESIDENTE
EN AREAS MARGINALES DE ALGUNAS CIUDADES CAPITALES

Ciudad	Año	Magnitudes relevantes
Caracas ^a	1950	17,4 por ciento de las viviendas clasificadas como ranchos
Caracas ^b	1962	263 000 personas vivían en ranchos (cifras oficiales); 400 000 según cifras no oficiales, esto es 35 por ciento de la población de la ciudad
Buenos Aires ^c	1956	100 000 personas vivían en villas miseria
Buenos Aires ^d	1965	423 000 personas vivían en villas miseria
Lima ^c	1957	10 por ciento de la población metropolitana residía en 56 barriadas
Lima ^c	1960	24,4 por ciento de la población metropolitana residía en 154 barriadas
Lima ^a	1961	21 por ciento de la población metropolitana residía en barriadas
Santiago ^c	1961	5 por ciento de la población metropolitana vivía en callampas; 20 por ciento en conventillos
Santiago ^b	1962	25 por ciento de la población metropolitana residía en asentamientos marginales
Río de Janeiro ^c	1950	14,5 por ciento de la población metropolitana en favelas
Río de Janeiro ^a	1961	38 por ciento de la población metropolitana en favelas (900 000 personas)
Brasilia ^c	1969	50 por ciento de la población residía en favelas (200 000 personas)
Ciudad de México ^a	1952	24 por ciento del distrito federal vivía en colonias proletarias
Ciudad de México ^c	1952	33,6 por ciento de la población de la ciudad central residía en tugurios (990 000 personas)
Ciudad de México ^f	1966	2 millones de personas vivían en colonias proletarias

Fuente: Portes y Walton, *op. cit.*, cuadro 4, pp. 40-43.

Fuentes originales:

- ^a CEPAL, Informe a la I Conferencia Panamericana de Población, Cali, 1965.
- ^b Abrams, Ch., *Squatter Settlements*, Dept. of Housing and Urban Development, Washington, 1965.
- ^c Rosenbluth, G., *Problemas Socio-económicos de la Marginalidad y la Integración Urbana*, Universidad de Chile, Santiago, mimeo, 1962.
- ^d Ministerio de Salud Pública, citado en Tobar, Carlos, *The Argentine National Plan for Eradicating Villas de Emergencia*, en Geisse y Hardoy, *op. cit.*, p. 226.
- ^e Labadia, Canfriez, A., *Operación Sitio: A Housing Solution for Progressive Growth*, en Geisse y Hardoy, *op. cit.*, p. 203.
- ^f Turner, John F.C., "Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies", en *International Social Development Review*, N° 1, 1968, pp. 107-130.

segregación ecológica al interior de las ciudades mayores (no sólo las metrópolis) de los sistemas urbanos de cada país. Sin embargo, el problema no es solamente ecológico, pues a él se agrega otra característica importante y recurrente de las ciudades de la región, que es la "marginalidad" ocupacional, vale decir, la existencia de una amplia franja de ocupaciones urbanas de baja o escasa productividad, que generan niveles de ingreso igualmente bajos, deprimidos y fluctuantes para quienes las desempeñan, todo lo cual corresponde al subempleo que característicamente ha acompañado al proceso de urbanización en la América Latina. Como es sabido, en los últimos años ha habido una marcada preocupación por estudiar, dimensionar y abordar los problemas del subempleo en los denominados sectores informales urbanos.¹¹

La marginalidad ecológica no es un fenómeno plenamente coincidente con la marginalidad ocupacional. En otras palabras, existen en la economía urbana latinoamericana ocupaciones "infra", para seguir la expresión de Rama,¹² desempeñadas por individuos y grupos que no están en situación de marginalidad ecológica y, por el contrario, existen sectores relativamente considerables de población que residen en las periferias deprimidas de las ciudades o en los tugurios urbanos que no están en una situación de marginalidad ocupacional.¹³

Es posible que esta incongruencia de las situaciones de marginalidad no sea sino el resultado de complejos procesos migratorios intra-urbanos, que producen un continuo cambio de las relaciones espaciales de centro-periferia al interior de las ciudades. Dado el insuficiente conocimiento que se tiene de los procesos que conforman este importante fenómeno en las ciudades latinoamericanas, sólo cabría llamar la atención sobre la relevancia que ellos pueden tener para explicar las realidades socio-económicas que se dan dentro de las áreas marginadas y las relaciones de éstas con el contexto urbano más amplio en el cual están insertadas.

¹¹ Para una amplia síntesis reciente de estudios y enfoques acerca del sector informal, véase Raczynski, Dagmar, *El Sector Informal Urbano: Controversias e Interrogantes*, Estudios CIEPLAN, N°19, julio, 1977. Véase también Bairoch, Paul, *Urban Unemployment in Developing Countries*, OIT, Ginebra, 1973.

¹² Rama, Germán y Schlaen, Norah, *El Estrato Popular Urbano*, CEPAL, Santiago, 1973. En este estudio los autores designan como "ocupaciones infra" a ese aspecto de ocupaciones de servicios de ínfimo prestigio y bajísima remuneración, tanto domésticos como no domésticos.

¹³ Véase al respecto, Wolfe, Marshall, *Human Development and Social Change in Latin America in the Mid 1970's*, CEPAL, División de Desarrollo Social, ECLA/DRAFT/DS/116/noviembre, 1974.

De partida, es relativamente poco lo que se conoce acerca de las formas de organización social que tienden a producirse y a reproducirse en las poblaciones marginales. A juzgar, sin embargo, por algunos estudios e investigaciones que han abierto promisoramente esta línea de trabajo,¹⁴ debe descartarse la idea de que los asentamientos ecológicamente marginados impliquen para su población una vida socialmente desorganizada. La anarquía y la irregularidad físicas y el deterioro de las condiciones materiales de vida aparentes para cualquier observador de este fenómeno poblacional, no significan de ninguna manera anarquía o carencia de organización. Por el contrario, la precariedad material y la inseguridad frente a las limitadas oportunidades de ese contexto, parecen ser justamente esquemas organizativos "externos" al asentamiento marginal, que provienen de la acción de agencias oficiales y no oficiales de bienestar y servicios públicos pero que también, en muchos casos, representan modalidades de acción social internamente originadas como modo de enfrentar los problemas de subsistencia del grupo social.

Por otra parte, el estudio de Rama ya citado muestra que una proporción considerable de los pobladores marginales desempeña ocupaciones que provienen de actividades industriales del centro urbano, lo que indicaría la extensión que alcanza el trabajo asalariado en todas las categorías socio-ocupacionales. La diversificación de estas categorías, desde el polo de servicios "infra" hasta los obreros de las industrias de más moderna tecnología, unida a la relativa preponderancia del salario, conforman una estructura ocupacional de las áreas marginales con una variedad de segmentos que están interpenetrados con la economía urbana. Especialmente el segmento de ocupaciones obreras y artesanales de la construcción y la industria estaría indicando, como lo expresan los autores, la formación de una capa más o menos estable integrada al proletariado urbano.

Todo lo anterior configura un síndrome característico del proceso de urbanización en la América Latina, especialmente del proceso de metropolización, que en cierta forma, confiere al primero uno de sus rasgos más definitorios en la región. ¿Qué

¹⁴ Se hace referencia a estudios tales como los de Giusti, Jorge, "Rasgos Organizativos en el Poblador Marginal Urbano Latinoamericano", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XXX, Duque, Joaquín y Pastrana, Ernesto, *La Movilización Reivindicativa Urbana de los Sectores Populares en Chile: 1964-1972*, Ediciones ELAS-FLACSO, Santiago, agosto, 1972. También el estudio ya citado de German Rama y Norah Schlaen. Una discusión general de la supuesta desintegración de la población urbana marginal se encuentra en Franco, Rolando, "Los Grupos Marginales: Nuevo Intento de Explicación", en *Revista Aportes*, N° 18, octubre, 1970.

papel juega la migración interna en ese cuadro? Dicho de otra manera, la segregación socio-espacial de las ciudades latino-americanas y la insuficiencia de la estructura ocupacional urbana que en ellas se encuentra (altos índices de desempleo y sobre todo de subempleo), ¿en qué medida son consecuencias de las persistentes e intensas corrientes migratorias hacia las ciudades?

Es posible que a un nivel en extremo macro y a través de múltiples mediaciones, exista alguna asociación genérica entre el síndrome urbano mencionado y la migración hacia los centros urbanos mayores de cada país. Sin embargo, es preciso dudar de la relevancia de esa asociación, si existiera, para el análisis de las consecuencias del crecimiento urbano acelerado. En efecto, los estudios realizados acerca de las relaciones entre marginalidad, desempleo y subempleo urbano y migración en la América Latina, muestran repetidamente que hay un considerable grado de heterogeneidad en cuanto a las formas en que los flujos migratorios hacia las ciudades se insertan en la estructura ocupacional urbana.

Los estudios disponibles sobre este aspecto, en general muestran que la inserción ocupacional de la población migrante es compleja y heterogénea en el sentido que se produce en todos los estratos de la jerarquía ocupacional; indican que hay una apertura relativa de los estratos medios y altos a la recepción de fuerza de trabajo migrante que tiene variaciones inter-estratos según el país de que se trate; y, por último, señalan un cierto sesgo en el esquema distributivo de población activa urbana que tiende a desplazar a los migrantes a las posiciones ocupacionales más bajas. La variable interviniente entre la migración y el bajo *status* ocupacional, sería al parecer, la calificación para el trabajo, tema escasamente investigado en los estudios del fenómeno migratorio. En todo caso, el papel interviniente de esta variable tiene que ser ponderado en directa relación con la heterogeneidad, ya suficientemente conocida y documentada, de las corrientes migratorias hacia las ciudades.¹⁵

A partir de las observaciones sintetizadas anteriormente acerca de la inserción ocupacional de la población activa urbana de origen migratorio, se desprende, en primer lugar, que no necesariamente el desempleo existente en las ciudades afecta al migrante por el hecho de la migración. Confirman esta apreciación algunos

¹⁵ Para una síntesis de algunos estudios empíricos sobre el tema, véase, Atria, Raúl, *Heterogeneidad Estructural Urbana*, Unidad Central, PISPAL, Documento de Trabajo N° 5, abril, 1975; también el extenso trabajo de Alberts, J., *Migración en Áreas Metropolitanas de América Latina. Un Estudio Comparativo*, CELADE, Serie IPI, N° 2, (noviembre, 1974), N° 5, (marzo, 1975) y N° 10, (diciembre, 1975).

datos de investigaciones acerca del tiempo que tardan los migrantes en encontrar trabajo, que resulta ser bastante más breve de lo que algunas percepciones corrientes del problema inducen a pensar, influidas tal vez por el volumen masivo de la migración que llega a las ciudades.

En segundo lugar, se constata que la marginalidad del empleo, indicador también de subempleo urbano, afecta relativamente más a los migrantes con escasa o ninguna calificación que a la fuerza de trabajo nativa urbana. Ello estaría señalando que el problema ocupacional para un grupo considerable de migrantes no es de desempleo sino de subempleo y esto no por ser migrantes, sino, nuevamente, por la carencia de calificación ocupacional. El desempleo urbano, por tanto, estaría afectando a los trabajadores nativos urbanos (y dentro de ellos incluso a grupos organizados de la fuerza de trabajo), en grado igual o tal vez mayor que a la fuerza de trabajo de origen migratorio.

Si bien la inserción ocupacional de los migrantes en los centros urbanos de destino es muy diversificada y heterogénea, la localización de los migrantes en el espacio urbano parece ser un fenómeno bastante más regular. Sobre este aspecto los estudios empíricos disponibles muestran que la proporción de residentes en asentamientos urbanos periféricos de clase baja, nacidos en la ciudad respectiva, es considerablemente menor que la proporción de residentes nacidos fuera de la ciudad, como puede observarse en el cuadro 2, adaptado del estudio de Portes y Walton, tantas veces mencionado.

En síntesis, los antecedentes disponibles permiten sostener que probablemente la migración está directa y fuertemente asociada con la segregación socio-espacial de las ciudades latinoamericanas. La migración no parece estar directamente asociada, en cambio, con el desempleo y el subempleo urbanos que también son característicos en la región, pues en general no se observan diferencias importantes entre migrantes y nativos en las variables con que normalmente se han investigado la situación ocupacional de los migrantes. Así, por ejemplo, se ha constatado que: a) a medida que aumenta el tiempo de residencia urbana, los migrantes ascienden ocupacionalmente, desempeñando ocupaciones mejor remuneradas; b) que las tasas de desempleo y de ocupación son relativamente semejantes para nativos y migrantes; c) que los ingresos familiares de los migrantes son superiores al promedio nacional y al promedio rural; d) en general, que existe entre los migrantes una percepción positiva de haber mejorado su situación material con relación a la que tenían en su lugar de origen.

Resultados, en cierto modo, similares habría que consignar

Cuadro 2

**AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE NATIVO OBTENIDOS EN
ESTUDIOS DE ASENTAMIENTOS MARGINALES EN
ALGUNAS CIUDADES**

Ciudad	Año	Muestra	Porcentaje de nacidos en la ciudad
Bogotá	1968	Adultos residentes en dos barrios de invasión (N= 727)	8,0
Bogotá	1970	Jefes de familia en dos asentamientos clandestinos y un barrio de invasión (N= 319)	11,4
Lima	1957	Censo de jefes de familia en 56 barriadas (N= 21 000)	11,0
Lima	1967	Adultos residentes en dos barriadas (N= 260)	11,0
Santiago	1967	Mujeres adultas en todas las poblaciones marginales del área metropolitana (N= 1 114)	51,0
Ciudad de México	1970	Población total de residentes adultos en una colonia proletaria (N= 244)	30,0
Ciudad de Guatemala	1970	Jefes de familia en dos colonias de clase baja (N= 229)	21,3
Managua	1972	Población en asentamientos marginales (N= 450)	29,3

Fuente: Portes y Walton, *op. cit.*, cuadro 5.

a propósito de las consecuencias políticas de la migración. Sobre este tema no ha habido una tradición de estudios comparable a la que se ha dado en la América Latina respecto de otras dimensiones, consecuencias de las migraciones internas. Un reciente análisis de los estudios disponibles sobre el tema realizado en la Unidad Central del PISPAL,¹⁶ permite resumir algunos hallazgos relevantes para el análisis de las relaciones entre migración y comportamiento político en el contexto urbano.

En dicho estudio, que básicamente consistió en revisar todos aquellos trabajos en que directamente se ha intentado investigar el tema del comportamiento político de los migrantes en la América Latina, se constata lo extraordinariamente débil que es la base empírica de numerosas apreciaciones y predicciones "catastrofistas" que han surgido a propósito de este tema. En particular, los resultados de esos estudios destruyen drásticamente el mito del radicalismo político que frecuentemente se atribuyó a los migrantes en los lugares de destino a partir del supues-

¹⁶ Véase, Atria, R. y González, J.C., *Consecuencias Políticas de la Migración hacia las Ciudades en América Latina*, Unidad Central PISPAL, Documento de Trabajo N° 17, julio, 1977.

to perjuicio o deterioro relativo que la difícil asimilación al medio urbano produciría en el migrante. Obviamente, la consecuencia política más relevante que esta tesis destacaba era la inestabilidad del sistema político, que aparecía entonces "explicada", en parte al menos, como efecto de las corrientes migratorias que producirían una especie de inflación urbana, con una acentuada agudización del potencial de conflicto social y de la protesta contestataria del sistema.

Al respecto cabe tomar nota que los estudios disponibles revisados en el trabajo anteriormente mencionado permiten concluir que: a) en cuanto al comportamiento político expresado por la participación en organizaciones, partidos políticos, no hay diferencias significativas entre migrantes y nativos; b) que muchos estudios que han analizado la participación de los migrantes, en movimientos y partidos políticamente radicalizados, refutan la hipótesis de que habría una alta proporción de migrantes en tales organizaciones y constatan, por el contrario, que habría una serie de razones para suponer, incluso, que la relación podría ser justamente la inversa; c) que los migrantes tienden a tener un conocimiento político menor que los nativos urbanos, pero que ese conocimiento aumenta notoriamente a medida que aumenta el tiempo de residencia urbana.

El cuadro que surge no es precisamente de radicalismo o de protesta política, pero sería errado suponer apresuradamente que el mito del radicalismo debe sustituirse por el mito del conformismo en los migrantes urbanos. La evidencia no indica tal cosa. Lo que surge con fuerza de los estudios examinados es que el migrante (y por extensión el poblador marginal, vista la asociación entre migración y segregación ecológica que anotábamos más arriba) tiene una apreciable y variada capacidad de adaptación al medio urbano. Ello probablemente se deriva del hecho, también observado en tales estudios, que la mayoría de los migrantes tiene contactos en la ciudad y que los lazos familiares tradicionales resultan ser plenamente compatibles con la vida urbana.

La inestabilidad y la crisis de los sistemas políticos no son ni deben ser por tanto achacados a los migrantes, o a los pobladores marginales. Algunas de las manifestaciones de las crisis sociales y políticas son puestas en evidencia por el crecimiento urbano acelerado, al cual, por cierto, contribuye la migración. Detrás de ellas, sin embargo, hay factores estructurales y contextuales que están en la raíz de los fenómenos que hemos venido analizando.

En tal sentido, un aspecto que resulta indispensable considerar es que los eventuales efectos sociales y políticas que la migración puede ocasionar en los lugares de destino dependerán en gran

medida de los perfiles distributivos prevaecientes en las ciudades.

Un primer aspecto fundamental para examinar los perfiles distributivos es el que dice relación con las modificaciones que se observan en la estructura ocupacional urbana, puesto que, como es sabido, dichos cambios dan origen a la formación de diversos grupos sociales que serán más o menos heterogéneos dependiendo de la envergadura de los cambios en las ocupaciones y en las relaciones de trabajo. La formación de una fuerza de trabajo obrera, industrial, que es la base del proletariado urbano es, al respecto, un proceso de la mayor significación para interpretar los efectos de la urbanización. En la América Latina el aumento de esta fuerza de trabajo industrial, asalariada, se ha producido tanto en términos proporcionales como absolutos, pero ello no conduce necesariamente a que crezcan homogéneamente todos los estratos ocupacionales que la componen.

Por el contrario, el factor calificación de la mano de obra influye poderosamente para diferenciar un estrato medio de origen obrero, asalariado, relativamente organizado, con cierta estabilidad relativa en el empleo y con capacidad negociadora sindical suficiente como para emprender acciones reivindicativas de ciertos derechos laborales y para plantear demandas sociales y políticas. Este proceso no puede hacerse extensivo por igual a todos los países del continente, ya que depende del nivel general de desarrollo económico y social de los países así como de las distintas trayectorias y experiencias de los movimientos y organizaciones sindicales. Sin embargo, puede sostenerse que, en general, en los países de la región el estrato obrero, asalariado, urbano, se encuentra relativamente consolidado y que, en los países de mayor desarrollo relativo, una capa calificada de este estrato se ubica progresivamente entre los sectores medios de la estructura social urbana. Paralelamente el proceso descrito conlleva una disminución generalizada de los trabajadores independientes o por cuenta propia, fenómeno que está implicando una paulatina desaparición de las formas artesanales de trabajo.

Otro aspecto que también es crucial para examinar los perfiles distributivos urbanos y que está estrechamente relacionado con el anterior, es el que se refiere a la distribución del ingreso dentro de las ciudades. Al respecto no es mucho lo que puede adelantarse, dada la carencia de información empírica comparable acerca de las características y tendencias de esa distribución en los centros urbanos de los países del continente. Precisamente por ello resulta interesante referirse brevemente en esta oportunidad a

de clases y la estratificación social que predomina en el contexto urbano de la América Latina, cuyo examen no cabe abordar en esta oportunidad. Sin embargo, es conveniente al menos señalar que el análisis de los efectos sociales y políticos de la urbanización, particularmente de la urbanización acelerada que está ocurriendo en la mayoría de los países de la región, no puede realizarse desvinculado de la dinámica de cambio de la estructura social que no sólo altera las relaciones entre las clases y grupos sociales sino que además modifica su composición interna.

algunos datos recientes proporcionados por el Programa ECIEL, que han sido analizados por Weiskoff y Figueroa.¹⁷

En primer lugar y confirmando lo que en general se conoce acerca de las diferenciales de ingreso entre zonas rurales y urbanas,¹⁸ estos autores constatan que el ingreso promedio en éstas últimas es de cerca de dos y hasta tres veces mayor que el promedio del ingreso rural. Señalan además que en los casos observados (Colombia, México, Ecuador, el Perú, Costa Rica, Venezuela, Guatemala y Puerto Rico) la población rural domina la mitad inferior de la distribución del ingreso. El mayor nivel del ingreso urbano no implica mayor igualdad de la distribución. Por el contrario, confirmando lo que también es conocido al respecto, Weiskoff y Figueroa observan que el mayor alcance y heterogeneidad de las actividades urbanas puede generar, y de hecho así parece ocurrir, mayor desigualdad en la distribución del ingreso dentro de las zonas urbanas en comparación con las áreas rurales donde la actividad tiende a ser comparativamente más homogénea.¹⁹ En todo caso, resulta incuestionable, según los antecedentes empíricos analizados por Weiskoff y Figueroa,²⁰ que el crecimiento económico experimentado en la América Latina en las últimas décadas, ha favorecido la concentración del ingreso en las áreas urbanas, lo cual, desde otro punto de vista, significa que la pobreza sigue siendo un fenómeno predominantemente rural pero visiblemente urbano.

En segundo lugar, los autores citados sostienen que la información de ECIEL sobre las distribuciones del ingreso disponible para 14 ciudades del continente muestra los grandes tipos de distribuciones del ingreso de la ciudad. Por una parte, una distribución burguesa donde se constata la presencia de una clase media emergente y, por otra, una distribución polarizada con mayor concentración del ingreso en el 5 por ciento superior y menor participación de los grupos de bajos ingresos.

Estas observaciones generales abren, por cierto, un amplio espectro de temas y problemas relacionados con la estructura

¹⁷ Weiskoff, R. y Figueroa, A., "Examen de las Pirámides Sociales: Un Estudio Comparativo de la Distribución del Ingreso en América Latina", en *El Trimestre Económico*, Vol. XLIV(4), octubre-diciembre, 1977, N° 176.

¹⁸ Véase, por ejemplo, los estudios de Fishlow para el Brasil y de Webb para el Perú, en Foxley, A., (ed.), *Distribución del Ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

¹⁹ Salvo, claro está, que existan enclaves mineros y plantaciones en gran escala, caso en que podrá observarse una considerable desigualdad tanto en las zonas urbanas como rurales. Weiskoff y Figueroa, *op. cit.*, p. 894.

²⁰ Weiskoff y Figueroa, *op. cit.*, pp. 898 y siguientes.

DEBATE DE LA PRIMERA PARTE

1. *Patrones y áreas críticas de la urbanización en la América Latina (1950-1970)*

En la parte introductoria del debate, Fernando Gatica efectuó una reseña de la evolución experimentada por la urbanización latinoamericana a lo largo de los dos últimos decenios. Resaltó la existencia de una gran variedad de situaciones dentro de la región, lo cual constituye una dificultad para poder efectuar observaciones generales acerca de los factores determinantes y de las consecuencias de este proceso. También destacó algunas de las características internas del proceso de urbanización, advirtiendo que éstas forman parte de un área temática que ha sido escasamente estudiada. Entre los componentes de la estructura ecológica y demográfica del proceso, mencionó el grado y ritmo de la urbanización, los patrones del crecimiento de las ciudades según su tamaño poblacional, la concentración en áreas metropolitanas y la conformación de jerarquías urbanas. Teniendo como base estos componentes, Gatica hizo referencia a algunas tendencias que es posible discernir dentro de grupos de países.

La segunda parte de la exposición de Gatica estuvo destinada a la identificación de "áreas críticas", entendidas éstas como comportamientos no deseados que presenta la urbanización frente a las expectativas de desarrollo. Sostuvo que estas áreas críticas surgen primeramente como fruto de una falta de correspondencia temporal entre ciertos atributos de la urbanización (grado de urbanización, concentración y primacía) y los niveles de algunos indicadores socio-económicos. Una segunda fuente de áreas críticas se deriva del hecho que la velocidad y dinamismo de los diversos aspectos de la urbanización impedirían controlar sus efectos. En tercer lugar, se presentarían situaciones críticas toda vez que las tendencias en operación indiquen una posible incapacidad para orientar el proceso, de acuerdo a fines deseables, dentro de un futuro cercano. Finalmente, cuando las modalidades ecológico-demográficas de la urbanización alimentan los "desequilibrios regionales", se presenta un cuarto tipo de área crítica que se percibe como obstáculo para el desarrollo de un país determinado.

Las formas que adoptan estas áreas, y que Gatica destacó como más relevantes, son: niveles "críticos" de urbanización (incapaci-

dad para satisfacer demandas de la creciente población urbana); accentuada concentración de la población urbana en unas pocas ciudades de gran tamaño aumentando los "desequilibrios regionales"; ritmos muy elevados de crecimiento urbano; tasas "críticas" de crecimiento de muchas ciudades; patrones "críticos" de crecimiento urbano en los que juega un rol importante la componente migratoria; despoblamiento de las áreas rurales como fruto de la transferencia selectiva de habitantes rurales hacia las áreas urbanas; y, distribución "crítica" de las jerarquías urbanas con tendencia a la agudización de la primacía.

Con relación al fenómeno de la primacía, Guillermo Geisse señaló que para algunos países podría ser interesante analizar la concentración metropolitana a escala subnacional. Como ejemplo mencionó el caso del Brasil donde este fenómeno se reproduce a nivel regional. Dado que los altos índices de primacía corresponden, en general, a situaciones en las que se advierte una escasa representación de las ciudades de tamaño intermedio, Geisse indicó que los cambios en los índices deberían estudiarse conjuntamente con la localización de estas ciudades. En este sentido, parece importante preguntarse si el alto crecimiento de algunas ciudades intermedias guarda relación con la distancia respecto de las áreas metropolitanas. En caso de ser válido este supuesto, entonces es probable que aquel crecimiento sea explicado por una nueva dinámica de la metropolización: las ciudades intermedias crecerían más cuando se localizan en el entorno de las metrópolis dando origen a una situación espacial de primacía que es mayor que aquella que se deriva del cálculo estadístico basado en las divisiones administrativas tradicionales. Desde esta perspectiva sería necesario replantearse el concepto mismo de metrópolis por cuanto éste pudiera estar adoptando una connotación muy diferente a la que tuviese en el pasado inmediato.

Contestando a Geisse, Gatica señaló que las tendencias de primacía calculadas por él en algunos países parecieran apuntar hacia un fenómeno que es distinto al que fue señalado como una posibilidad. No siempre se trata de ciudades que están cercanas o muy comprometidas con el polo central. En México, el Brasil, Venezuela, Cuba y el Uruguay, puede observarse que el índice de primacía tiende a decrecer como consecuencia del crecimiento de ciudades alternativas que, en general, son cabeceras de regiones con cierta autonomía en su crecimiento. Se refirió también a países con menor grado de urbanización, como Bolivia y Honduras, en los cuales las ciudades intermedias más importantes (Santa Cruz y San Pedro Sula) se caracterizaron, en los últimos años, por un crecimiento considerable, lo cual ha ocasionado que la relación

entre la ciudad principal y las que siguen, en tamaño, tiende a ser menor.

Refiriéndose a la segunda parte de la exposición de Gatica, Angel Fucaraccio cuestionó la definición e identificación de "áreas críticas" de la urbanización. En primer lugar, sostuvo, no se explica cómo y cuándo una situación llega a ser crítica ni para quién o por qué razón lo sería. En segundo lugar, señaló que como no existe una doctrina suficientemente clara sobre la relación entre niveles de urbanización y desarrollo, expresada por ciertos indicadores económicos y sociales, resulta muy difícil inferir que los primeros deban ir "necesariamente" acompañados por índices similares de desarrollo. En tercer lugar, criticó la observación de Gatica según la cual el dinamismo que manifiesta el proceso de urbanización diferiría de los cambios considerados como deseables: para poder emitir un juicio de esta naturaleza se hace necesario precisar cuáles serían los cambios "deseables" y, especialmente, para quién, (¿el gobierno, los grupos dominantes, los migrantes?). En cuarto lugar, indicó que la concentración en áreas urbanas no puede interpretarse, por sí sola, como un "área crítica", por cuanto esa tendencia es inherente al proceso de desarrollo económico cuyas fuerzas internas promueven aquel fenómeno concentrador.

Finalmente, sostuvo Fucaraccio que el análisis de la urbanización requiere tener en cuenta que ésta es consecuencia de cambios en otras esferas del sistema económico y social; sólo desde esta perspectiva sería posible interpretar las situaciones que Gatica considera como "críticas". Por ejemplo, manifestó, el despoblamiento rural se deriva, en buena medida, de la incorporación de tecnologías de producción que son ahorradoras de mano de obra; en consecuencia, no debe identificarse como problema a la concentración en áreas urbanas, que constituye un efecto, sino que será preciso evaluar el impacto de aquella condición originadora del desplazamiento de población.

En su replica, Gatica señaló que no existen criterios específicos para determinar las áreas críticas de la urbanización. A su juicio esto debiera ser el fruto del trabajo de los gobiernos y especialistas de cada país. Sin embargo, apuntó que no se necesita de un estudio a fondo para advertir que ciudades que duplican su población en 5 ó 7 años probablemente afrontan áreas críticas en materia de salud, de previsión, etc. Por otro lado, añadió Gatica, no es arriesgado sostener que hay un consenso entre los especialistas de la región en cuanto a que el crecimiento urbano está muy por encima de los niveles del desarrollo socio-económico.

Insistiendo en las limitaciones que presenta el diagnóstico de los problemas de distribución espacial de la población en la América

Latina, Ferdinand Rath coincidió con lo señalado por Raúl Urzúa, en el documento introductorio a la primera parte del Seminario, acerca de la carencia de información respecto de las consecuencias económicas de la migración. Esta sorprendente ausencia de conocimiento sobre tales efectos ha ocasionado, según Rath, que muchos estudios pongan el acento en los aspectos negativos de las transferencias de población. Rath consideró importante analizar, mediante aplicaciones particulares, los resultados que pudieran obtenerse del uso de algunos modelos como el BACHUE así como explorar las diferencias conceptuales que se derivan de las formulaciones de Hopkins, Wery y Rodgers, por un lado, y de Todaro, por otro. Recordó que, según este último, las consecuencias de la migración rural-urbana son nefastas, en tanto que los otros autores mencionados estiman que los efectos de tal desplazamiento pueden ser, a largo plazo, ventajosos. Urzúa aclaró que los resultados más conocidos de la aplicación del modelo BACHUE corresponden al caso de las Filipinas, los cuales no serán necesariamente válidos para la América Latina; por lo tanto, estimó que valdría la pena esperar hasta que se cuente con la totalidad de los resultados que arroje el uso de ese modelo en el Brasil a fin de poder comentar sus alcances para el contexto latinoamericano.

2. Estilos de desarrollo económico y migraciones de fuerza de trabajo en la América Latina

La exposición de la ponencia de Armando Di Filippo comprendió dos partes. La primera de ellas estuvo destinada a presentar los fundamentos teóricos y conceptuales en que se apoya su interpretación del proceso migratorio de la fuerza de trabajo en la América Latina. Según Di Filippo el capitalismo periférico puede ser concebido como un subtipo del tipo genérico referido a los sistemas capitalistas, caracterizados por el hecho que la utilización de los medios materiales de producción se funda primordialmente en incentivos económicos. A esta característica del funcionamiento sistémico del capitalismo se añade el atributo estructural de la propiedad privada de los medios de producción. Desde esta perspectiva, Di Filippo aborda el tema de los estilos de desarrollo entendiendo al desarrollo como un "modo de reproducción de la estructura económica, caracterizada por una diversificación creciente de su poder productivo, en el marco de las fuerzas impulsoras que son propias de la lógica del sistema". Luego, el concepto de estilo de desarrollo alude a la forma histórica que adopta esa diversificación del poder productivo (el "qué, cómo y para quién" del proceso productivo), lo cual supone la existencia de

una estrategia de desarrollo que, en virtud de la acción del Estado, se expresa como el "efecto neto" de los conflictos entre grupos sociales dentro del juego de poder.

Di Filippo sostiene que analizando la composición y tendencias sectoriales de la producción, en virtud de los dictados de la demanda final, es posible identificar subtipos del sistema capitalista y sus estilos de desarrollo. Distingue, en particular, dos subtipos: capitalismo céntrico con alta diversificación del consumo y con exportaciones que constituyen una proyección de su producción y consumo interno; y, capitalismo periférico en que las exportaciones, esencialmente de productos primarios, juegan un rol fundamental dentro del producto global de los países y son un medio esencial para financiar las importaciones procedentes de los países centrales. En los países de economías periféricas la demanda final es básicamente externa y cuando sus niveles de diversificación del consumo aumentan ello no implica necesariamente que su producción lo haga a un ritmo similar. Di Filippo ilustra cómo el proceso de industrialización sustitutiva va adquiriendo el carácter de una estrategia que tiene implicaciones como estilo de desarrollo en algunas economías periféricas, las cuales no han logrado, sin embargo, superar su condición (periférica) dentro del concierto internacional.

En la segunda parte de su presentación, Di Filippo se refirió a las relaciones centro-periféricas intranacionales. Tomando como base el efecto de la ley de Engel y las proposiciones realizadas por Prebisch, Di Filippo sostiene que, desde el punto de vista espacial, "el desarrollo económico trae consigo una redistribución de las oportunidades de empleo desde las periferias hacia el centro". Apunta que uno de los rasgos más notables de las migraciones internas de fuerza de trabajo en la América Latina contemporánea es que ellas se orientan desde áreas rurales o ciudades menores hacia las metrópolis principales de cada país. Históricamente, la primacía de la red urbana ha determinado una fuerte concentración espacial de los mercados de consumo promoviendo, a su vez, una concentración del desarrollo industrial de los países y una centralización espacial del aparato burocrático del gobierno central. Esto, según Di Filippo, habría conducido a la conformación de un centro (metrópolis) caracterizado por la diversificación de la producción y a subsistemas económicos periféricos (regiones) que se especialicen en la producción de productos primarios. Dentro de este contexto Di Filippo interpreta el proceso de redistribución espacial de la población, destacando algunas relaciones fundamentales entre centro y periferia a escala intranacional. Estas relaciones son ilustradas con ejemplos

empíricos que muestran cómo las áreas de destino de los movimientos migratorios internos coinciden, en general, con los "centros metropolitanos" de los países.

2.1. *Acerca de los conceptos de sistema y de desarrollo y de la aplicación intranacional de la tesis centro-periferia. Comentarios de Angel Fucaraccio*

Se reproducen, a continuación, las observaciones efectuadas por Fucaraccio, en su calidad de comentarista principal, a la ponencia presentada por Di Filippo.

El debate puede enfocarse desde dos ángulos. El primero podría consistir en discutirlo "desde adentro", o sea ateniéndose a la lógica interna del discurso; esto implica analizar tanto la validez empírica de las hipótesis como llevar el razonamiento hasta un extremo, con lo cual se puede verificar si el mismo conduce a algún tipo de absurdo. El segundo podría consistir en una discusión "desde afuera", o sea dotarse de un marco teórico alternativo que se utilice como contraste para el examen. Estos comentarios quedarán restringidos a una discusión "desde adentro".

La presentación de A. Di Filippo tiene como objetivo aclarar el contenido conceptual de la noción "centro-periferia", fundada en la corriente de pensamiento denominada estructuralista que se ha desarrollado en la CEPAL, a fin de extenderla al nivel intranacional. Esta extensión permitiría, a juicio del autor, una conexión sencilla entre el estilo de desarrollo y las migraciones internas. Pueden distinguirse, en el trabajo de A. Di Filippo, tres partes. La primera está destinada a precisar los conceptos de sistema, estructura, estilo de desarrollo y estrategia. La segunda se dedica a sostener la aplicabilidad al interior de un país de la concepción centro-periferia que ha sido desarrollada al nivel internacional. La tercera está orientada a entregar algunas evidencias empíricas para ilustrar la plausibilidad del marco analítico. Estos comentarios seguirán el mismo ordenamiento.

Por sistema económico el autor parece entender un conjunto de relaciones que permiten la reproducción de las mismas; en sus propias palabras, "sistema alude a una lógica interna de funcionamiento, a una dinámica cuyo modo de ser consta de fuerzas impulsoras y mecanismos reguladores". El autor no especifica con precisión cuál es la lógica interna, cuáles son los mecanismos reguladores, aunque dice que "el punto central en la temática de los sistemas económicos atañe a la naturaleza de los instrumentos incentivadores que permiten la reproducción de la estructura económica de dichos sistemas y a la "lógica interna"

que orienta a esas fuerzas impulsoras". A su vez, dentro del concepto de estructura económica, Di Filippo incluye: a) el régimen de propiedad, trabajo e intercambio que otorgan estabilidad, recurrencia y concreción a la lógica del sistema; b) la estructura tecnológica, la división técnica del trabajo, etc.

En opinión del comentarista hace falta una definición más precisa de los conceptos de estructura y de sistema. Cabe preguntarse cuáles son las fuerzas impulsoras del sistema capitalista. Las fuerzas impulsoras de cualquier sistema económico constituyen el conjunto de relaciones que permiten reproducir el sistema. Es evidente que si en el sistema capitalista no existiera el régimen de propiedad privada de los medios de producción, no se podría reproducir el sistema de un período a otro, porque la reproducción del mismo está basada precisamente en un ordenamiento que, de un lado, legitima la apropiación privada de la producción colectiva y, del otro, reproduce, período a período, al obrero libre y desposeído de medios de producción. O sea, que el régimen de propiedad es un elemento que necesariamente debe entrar en la definición de un sistema. Sin embargo, Di Filippo lo incluye en el concepto de estructura que, de acuerdo con lo que se dijo, hace perder rigor a las definiciones de ambos conceptos.

El autor apunta que "el desarrollo es un modo de reproducción de la estructura económica, caracterizada por una diversificación creciente de su poder productivo...". De nuevo, en opinión del comentarista, parece introducirse una confusión ya que antes se dijo que "el punto central en la temática de los sistemas atañe a la naturaleza de los instrumentos incentivadores que permiten la reproducción de la estructura" y ahora se sostiene que "el desarrollo es un modo de reproducción de la estructura", pero un modo peculiar de reproducir la estructura obedece a una constelación particular de los instrumentos incentivadores. En otros términos, el desarrollo quedaría incluido dentro del concepto de sistema como algo particular, pero no distinto. Y ya entonces no hay manera de distinguir analíticamente los conceptos de desarrollo y de sistema. Si se hubiera definido al desarrollo, por ejemplo y a título ilustrativo, como el movimiento del sistema, tal tipo de inconsistencia no se produciría.

El desarrollo, además, queda caracterizado "por una diversificación creciente del poder productivo" y por una "recurrente expansión del poder productivo inherente a la estructura de un sistema económico en el largo plazo". Al respecto caben algunas observaciones. En primer lugar, pareciera que con esta definición de desarrollo se dejan de lado aquellas más tradicionales del pensamiento de la CEPAL, en que ese proceso se concibe como un

conjunto de cambios estructurales. En segundo lugar, el desarrollo, entendido como un conjunto de cambios estructurales, no necesariamente lleva implícito una diversificación creciente.

A. Di Filippo observa que en la historia del capitalismo céntrico “los crecientes niveles medios de ingreso.... determinan una composición del consumo privado que se diversifica recurrentemente en el largo plazo”, que se expresa a través de la ley de Engel y que “induce la diversificación productiva de las empresas orientadas al consumidor final”. Al respecto cabe señalar que si bien es cierto que los crecientes niveles de ingreso tienden a diversificar el consumo, no es menos efectivo que una de las características fundamentales de la dinámica del capitalismo en su etapa monopolística ha sido la de acelerar la rotación del capital a través de lo que se ha dado en llamar “la economía del despilfarro”. O sea que no es tanto el dictado de la demanda, cuanto el dictado del capital, lo que ha producido la creciente diversificación. Esto obliga a revisar la definición de desarrollo dada en el trabajo que se comenta porque, de otra manera, un país subdesarrollado sólo se desarrolla en la medida que sigue una trayectoria semejante a la de los países centrales.

Además, la inclusión de la idea de diversificación lleva a afirmar que las economías periféricas “crecen pero no se desarrollan”. Sin embargo, es probable que para las economías periféricas el desarrollo consista en que la diversificación sea la mínima posible, de tal modo que permita abastecer razonablemente las necesidades básicas de toda la población dados los recursos excedentes invertibles en la producción. Parecería que los comentarios entregados son suficientes como para postular la necesidad de revisar las definiciones básicas que se entregan en el documento analizado.

Cabe alguna observación respecto a la aplicabilidad, al interior de un país, de la concepción centro-periferia, teniendo presente que ésta fue desarrollada para interpretar el contexto internacional. Esta concepción incluye las siguientes premisas: a) en la producción primaria tiende a haber sobrante de población activa; b) en los grandes países la industria y demás actividades no crecen para absorber población de la periferia; en consecuencia, c) la periferia no tiene otra forma de absorber el sobrante que desarrollar su propia actividad industrial.¹

Toda vez que se intenta hacer uso de una teoría es necesario, primeramente, verificar si las hipótesis y vínculos entre los con-

Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, Nueva York, 1961, E/CN.12/164/Rev. 1), pp. 50-51.

ceptos se aplican, o no, a una realidad determinada. Si estos elementos no resultaren aplicables, la teoría puede seguir siendo válida; por el contrario, si ellos fueran aplicables, entonces las deducciones lógicas que se derivan de tal teoría deben adoptarse como supuestos. En particular, una de las derivaciones de la teoría centro-periferia, tal como ella fuera formulada a nivel internacional, consiste en que no hay otra alternativa para la periferia que propugnar su industrialización. Cuando aquella teoría se transfiere a la escala internacional, este supuesto se interpreta como la necesidad de impulsar el desarrollo industrial de cada región de un país, con lo cual, incluso, se pudiera llegar a plantear la autarquía de cada región. A simple vista parecería que nadie estaría dispuesto a sostener una tesis semejante. Esto lleva a pensar que no es posible extrapolar, al interior de un país, las consideraciones de la así llamada teoría centro-periferia; por lo menos esta imposibilidad se advierte dado el grado de desarrollo que ha tenido esta formulación. Sería necesario, en consecuencia, modificar la teoría como para hacerla aplicable dentro de un país.

2.2 Algunas precisiones conceptuales. Réplica de Armando Di Filippo

Frente a los comentarios efectuados por Fucaraccio, Di Filippo ofreció una respuesta que se transcribe a continuación.

El comentarista advierte que efectuará su crítica “desde adentro”, es decir, adoptando, sin discutir, la perspectiva teórica del autor; pero al no compenetrarse suficientemente de ella, termina criticando “desde afuera”. La principal respuesta frente a los comentarios del crítico deberán ser una invitación a releer un poco más cuidadosamente el trabajo. Sin embargo se hace necesario precisar algunos tópicos.

El crítico afirma que la propiedad privada de los medios de producción forma parte del sistema y no de la estructura económica capitalista. Dice textualmente: “El régimen de propiedad es un elemento que necesariamente debe entrar en la definición de un sistema. Sin embargo, Di Filippo lo incluye en el concepto de estructura que, de acuerdo con lo que se dijo, hace perder rigor a las definiciones de ambos conceptos”.

En realidad, para el autor de este ensayo, la propiedad de los medios de producción forma parte de la estructura del sistema económico. Como el sistema presupone la estructura, la propiedad de los medios productivos forma parte, indirectamente, del sistema. La propiedad privada de los medios productivos podría darse

en unidades económicas del tipo "mercantil simple" en donde los productores directos no vendieron su fuerza de trabajo en un mercado. Por otro lado, la existencia del trabajador jurídicamente libre, que se contrata a cambio de un salario dinerario, también está ampliamente generalizada en las economías socialistas. Lo específico del capitalismo como sistema económico es la subordinación, por vía mercantil, de los medios productivos y de la fuerza de trabajo a los dictados del capital y a su lógica autoexpansionista que persigue llevar a un máximo la tasa de ganancia.

Más adelante el crítico "reinterpreta" el concepto de desarrollo económico formulado por el autor afirmando: "en otros términos, el desarrollo quedaría incluido dentro del concepto de sistema como algo particular, pero no distinto. Y ya entonces no hay manera de distinguir analíticamente los conceptos de desarrollo y de sistema". La raíz de la confusión estaría en que, siendo el desarrollo económico un modo particular de reproducir la estructura económica, dicho modo se confunde con el concepto de sistema porque, según el crítico, "obedece a una constelación particular de instrumentos incentivadores". Sin embargo, la reproducción de la estructura y sus instrumentos incentivadores son objetos teóricos diferentes. No hay por qué confundirlos analíticamente. Tanto los sistemas capitalistas como los socialistas se desarrollan reproduciendo sus estructuras económicas de manera cada vez más diversificada y diferenciada, pero lo hacen acudiendo a incentivos diferentes que son propios de la lógica de cada sistema.

Dice el crítico: "El autor no especifica con precisión cuál es la lógica interna, ... cuáles son los mecanismos regulares ...". No es posible conocer qué "niveles de precisión" podrían satisfacer al crítico, pero prácticamente toda la sección 3 del trabajo apunta a tal objetivo. Incluso cabría transcribir algunos párrafos suscitados pero medulares:

"Nos encontramos ante un proceso de causación circular y acumulativa que para un sistema capitalista cerrado y sin gobierno podría resumirse así: las formas de utilización del capital² determinan las tendencias en la distribución del ingreso y en la composición de la demanda final que a su vez determina las nuevas formas de utilización del capital atendiendo a las modificaciones en las tasas de ganancia de las diferentes actividades productivas".

² En este contexto entendemos por capital a la magnitud de poder adquisitivo general que está a disposición de los empresarios para adquirir fuerza de trabajo, medios de producción y progreso técnico. Los bienes de capital (fijos y circulantes) constituyen así una entidad conceptualmente diferente al capital en sentido estricto. Así entendido el capital, su utilización es la que determina el nivel y la distribución del ingreso en el sistema económico.

Sorprendentemente, el crítico observa más adelante: “pareciera que con esta definición de desarrollo se dejan de lado aquellas más tradicionales del pensamiento de la CEPAL en que ese proceso es concebido como un conjunto de cambios estructurales” y agrega a continuación que: “el desarrollo entendido como un conjunto de cambios estructurales, no necesariamente lleva implícita una diversificación creciente”. Ahora bien, ¿cómo podrían dejarse de lado los cambios estructurales, cuando en el trabajo se afirma que el desarrollo es un cambio que le acontece a la estructura económica”? Esta afirmación del crítico resulta, así, francamente incomprensible.

Por otro lado, esta persona niega que la diversificación productiva sea un componente central del proceso de desarrollo económico pues (según él) esto implicaría (?) afirmar que “un país subdesarrollado sólo se desarrolla en la medida que sigue una trayectoria semejante a la de los países centrales”. Resulta difícil entender este comentario, referido a un trabajo que precisamente intenta diferenciar y categorizar los estilos de desarrollo que son propios o característicos de los subsistemas económicos capitalistas periféricos. Precisamente, el concepto de estilo de desarrollo económico, tiene que ver con el “qué”, “cómo”, “para quién” y “dónde” de esa diversificación que, en las economías periféricas sigue una trayectoria propia.

Finalmente, el crítico niega la pertinencia de transferir al plano regional, las conclusiones de la relación centro-periferia a nivel nacional. Así termina afirmando: “una de las derivaciones de la teoría centro-periferia, tal como ella fuera formulada a nivel internacional consiste en que no hay otra alternativa (?) para la periferia que propugnar su industrialización. Cuando aquella teoría se transfiere a la escala intranacional, este supuesto se interpreta como la necesidad de impulsar el desarrollo industrial de cada región de un país, con lo cual, incluso, se pudiera llegar a plantear la autarquía (?) de cada región. A simple vista parecería que nadie estaría dispuesto a sostener una tesis semejante. Esto lleva a pensar que no es posible extrapolar (?), al interior de un país, las consideraciones de la así llamada teoría centro-periferia; por lo menos esta imposibilidad se advierte dado el grado de desarrollo que ha tenido esta formulación. Sería necesario, en consecuencia, modificar la teoría para hacerla aplicable dentro de un país.”

Totalmente de acuerdo, pero nadie ha pretendido “extrapolar” (operación matemática) la teoría de un contexto nacional a otro subnacional. Por el contrario, el autor aclara en su trabajo la necesidad de tomar muy en cuenta estas diferencias de nivel. En efecto, se afirma en el ensayo que “el relacionamiento centro-

periferia a nivel intranacional no reproduce mecánicamente los rasgos de su proceso homólogo a nivel internacional ..." etc., etc. No vale la pena reproducir aquí lo ya dicho en el texto "olvidado", al menos en este punto, por el crítico. Baste recordar que "esta analogía se hace más nítida en cuanto a la posición que los distintos subsistemas económicos van ocupando en la división interregional del trabajo a nivel intranacional".

Por consiguiente, al no tratarse de una extrapolación mecanicista, a nadie se le ocurriría plantear la industrialización de todas las periferias, ni mucho menos su autarquía. Todo lo contrario, el texto del ensayo, tras citar un párrafo del primer estudio económico de la CEPAL pone de relieve la disyuntiva básica: "Si las periferias no se industrializan, los centros deberían hacerse cargo de las migraciones originadas en el excedente periférico de fuerza de trabajo". Y en "respuesta anticipada" a las observaciones del crítico sigue diciendo el párrafo siguiente que: "resulta obvia la imposibilidad de industrializar todas las periferias". De allí entonces que el problema se "resuelve" por el lado de las migraciones periférico-céntricas, lo que nos lleva al específico tema poblacional que requerirá ser interpretado.

Lejos de "extrapolar" más o menos mecánicamente la concepción centro-periferia al plano interno, el trabajo intenta explicar, aunque sea de manera sucinta, las condiciones históricas y estructurales que fueron configurando esta situación analógica. La herencia histórica de una alta primacía urbana y las modalidades concretas de la industrialización sustitutiva, son los fundamentos básicos de esta interpretación. Como no cabría reiterarla aquí, sólo se invita cordialmente al crítico a echar un vistazo al punto B de la sección 4 de la ponencia.

2.3. Estilos de desarrollo y su impacto espacial

Comentando la ponencia de Di Filippo, Alan Gilbert señaló su coincidencia con la tesis central, pero planteó varias interrogantes susceptibles de ser sometidas a debate. En primer lugar, expresó sus dudas acerca de si cualquier estilo de desarrollo tiene su propio impacto sobre el espacio, en forma automática, sin cambios; si la industrialización, por ejemplo, siempre tiene el mismo impacto espacial. Sostuvo Gilbert que, dentro de ciertos límites, un modelo de industrialización creciente dará lugar a una centralización; sin embargo, manifestó que esto no quiere decir que esa centralización se produzca siempre en la misma forma. Para fundamentar sus argumentos comparó brevemente los procesos de industrialización en la Argentina y Colombia, señalando las grandes diferencias en

el fenómeno de la concentración del desarrollo y su impacto espacial. Advirtió que la formulación efectuada por Di Filippo encierra el peligro de exagerar la similitud de los procesos en los países periféricos que se encuentran en vías de industrialización. Según Gilbert, es importante tomar en cuenta si un país determinado tenía, o tiene, alguna alternativa para contrarrestar la centralización, lo que depende, en gran parte, del tipo de producción y de exportación, de la forma de industrialización, del tamaño del país y de la población.

A continuación, Gilbert señaló la importancia de investigar qué está pasando en la actualidad, después de la fase característica de industrialización sustitutiva. Sostuvo que varios países, como el Brasil, Colombia y Chile, atraviesan un cambio en su estilo de desarrollo. Siguen con el programa de industrialización, pero están dando mayor énfasis al desarrollo, en regiones periféricas, de la agricultura, de la minería y de otros recursos naturales para la exportación. Gilbert estimó que este cambio tendrá, indudablemente, efectos espaciales: por un lado significaría una descentralización de la estructura urbana; por otro, si siguen aumentando las ganancias en la exportación de productos y de la minería y de la agricultura, ésta llevaría a la creación de una serie de centros regionales.

Gilbert terminó sus comentarios con algunas reflexiones sobre la concepción centro-periferia. Indicó que como concepto intelectual significa algo, pero que, al mismo tiempo, confunde, por lo cual podría resultar muy difícil clasificar a los países en estos términos. Todavía más, sostuvo que si bien el área metropolitana puede ser entendida como un centro, no es menos efectivo que dentro de ella hay áreas periféricas. Por otro lado, con un modelo económico orientado cada vez más hacia la exportación agrícola, el concepto no permite explicar los centros de desarrollo en las regiones periféricas.

2.4. Acerca del concepto de desarrollo y del rol de la industrialización

En la continuación del debate sobre la ponencia de Di Filippo, Louis Lefebvre se refirió al concepto de desarrollo implícito en la tesis centro-periferia. Argumentó que un aumento en el ingreso per cápita, una diversificación de la producción y un incremento del comercio internacional, no configuran, en realidad, un desarrollo. Según Lefebvre, únicamente se puede hablar de desarrollo cuando se presenta un aumento en el estándar de vida de los grupos de ingresos más bajos. Advirtió que la teoría de Engel sobre la

sustitución de los productos básicos de consumo es válida sólo en el caso que no haya cambios en la distribución del ingreso. Si se parte de la base que no hay una elasticidad del ingreso de los agricultores, se muestra una cierta actitud acerca del desarrollo económico, reflejada en el supuesto que la distribución del ingreso es constante o, en el hecho, que no se prevé un mejoramiento al respecto. Ilustró sus argumentos con un ejemplo hipotético de un país que mantuviese un ingreso nacional constante y promoviera una redistribución del ingreso en favor de los grupos de más bajo nivel salarial. En tal situación se tendría, como efecto, un aumento general de la demanda de alimentos y, por consiguiente, un auge en el desarrollo agrícola e industrial, además de un aumento del poder de compra en general. Dentro de esta perspectiva, la estrategia de desarrollo se visualiza como un mejoramiento de las condiciones de existencia de aquellas personas que pertenezcan a los grupos más bajos, lo que es muy diferente al concepto de desarrollo implícito en el trabajo de Di Filippo.

Por otro lado, Lefebvre expresó sus dudas acerca de la viabilidad de una estrategia de desarrollo basada en una concentración industrial en áreas urbanas. Apuntó que una característica marcada de los países del tercer mundo consiste en un exceso en su capacidad industrial instalada con relación a una falta de demanda interna de los productos industriales. Se preguntó cómo pueden seguir existiendo y creciendo esos parques industriales si no hay una demanda para sus productos: ¿Reciben acaso subsidios del Estado a costa de poner toda la carga sobre las áreas rurales? Opinó que quizás esta forma de "desarrollo industrial" constituye simplemente una suerte de "castillo de naipes" que podría derrumbarse bajo la influencia de un "viento fuerte"; en el momento que el Estado suspenda los subsidios, que sustrae desde las áreas rurales, probablemente todo el sistema económico sufriría un colapso. Se preguntó si, en este sentido, el Brasil es en realidad un milagro económico, o si lo es Puerto Rico, donde se está produciendo una fantástica expansión industrial, mientras que el país es incapaz de ofrecer empleo para su población económicamente activa. Lefebvre terminó su intervención subrayando la importancia del desarrollo rural en la estrategia del desarrollo.

3. Crecimiento y concentración espacial en la América Latina: algunas consecuencias económicas

Carlos de Mattos, al exponer su ponencia, distinguió dos grandes tópicos. El primero de ellos consistió en un análisis de la dinámica de la concentración geográfica como parte del proceso general

de concentración. Destacó que este proceso constituye una expresión del modelo de crecimiento y acumulación capitalista predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos. Distinguió tres estructuras concentradoras: a) la estructura económica, en que la concentración del capital conduce a un predominio de las unidades productivas industriales de carácter monopolístico; b) la estructura social, caracterizada por una persistente distribución regresiva del ingreso; y, c) la estructura geográfica, que se distingue por la aglomeración conjunta de actividades productivas y de población en un reducido número de áreas urbanas. Las interacciones de estas estructuras indican que la concentración geográfica no puede ser considerada aisladamente de las otras dimensiones del proceso general de concentración, el que, a su vez, no podría ser modificado sin alterar el modelo de acumulación vigente en los países capitalistas periféricos. De Mattos señaló, a continuación, algunos ejemplos de la tendencia creciente que presenta la concentración geográfica de la población y de las actividades económicas en la América Latina. Teniendo como base los antecedentes mencionados y los análisis teóricos de diversos autores, de Mattos sostuvo que "en tanto persista el modelo de acumulación actualmente predominante en la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de concentración habrá de persistir"; esto implicaría que "cuanto menor sea la interferencia al libre juego de las fuerzas del mercado, más estable es la tendencia a la concentración".

El segundo tópico abordado por de Mattos consistió en un conjunto de proposiciones para discutir las consecuencias de la concentración territorial. Primeramente se refirió al problema de la utilización predominante de los escasos recursos financieros disponibles para cubrir los gastos corrientes de operación de las grandes aglomeraciones metropolitanas y para preservar la eficiencia del sistema. Señaló que la continuación de esta tendencia involucra una restricción de las perspectivas de crecimiento de los subsistemas regionales periféricos. En segundo lugar consideró el problema del desequilibrio en el mercado de trabajo, caracterizado por el predominio de la migración hacia las metrópolis en las cuales se ha ido reduciendo el ritmo de crecimiento de la demanda de trabajo, generándose altas tasas de desempleo y subempleo y condenando a un alto porcentaje de la población metropolitana a subsistir en condiciones indeseables de pobreza. Como tercer punto señaló el problema de las disparidades regionales como epifenómeno de la concentración geográfica, en el sentido que "las regiones de menor desarrollo no pueden incrementar, en la forma que les es necesario, el ritmo de su proce-

so de acumulación, desde que no tienen condiciones para retener el excedente que generan, ni para captar recursos de los centros de mayor acumulación y productividad". Un cuarto punto concierne al problema del deterioro del medio ambiente de las grandes ciudades latinoamericanas como fruto de la veloz concentración de la población y de las actividades, lo que implica que los países se verán forzados a realizar grandes esfuerzos financieros para paliar los efectos múltiples de tal deterioro. Finalmente, de Mattos aludió al problema del inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales que se desprende de las formas concentradoras de ocupación territorial derivadas del modelo de acumulación predominante.

Concluyó de Mattos presentando tres interrogantes: ¿Será posible esperar resultados satisfactorios de políticas que enfrenten la concentración espacial con prescindencia de los fenómenos de concentración social y económica? ¿Hasta qué punto la concentración territorial permite una utilización eficiente de los recursos en países con restricciones financieras para el desarrollo? ¿Es viable una estrategia de desconcentración territorial dado el estado de desarrollo imperante en la mayoría de los países de la región?

3.1. *Costos y beneficios de la concentración y de la desconcentración*

El debate sobre la ponencia de Carlos de Mattos se orientó alrededor del tema de los costos y beneficios de algunas medidas para contrarrestar el proceso de concentración espacial del desarrollo. Varios participantes señalaron que si bien de Mattos dio algunos ejemplos de costos comparativos de ciertos proyectos de desarrollo en áreas periféricas de los países latinoamericanos, al parecer no se ha hecho una evaluación de los beneficios que se derivarían de ellos en relación con los que sería esperable obtener de las inversiones efectuadas en los núcleos de mayor concentración.

Alan Lavell y Andrés Necochea opinaron que es muy difícil y casi imposible hacer una comparación entre costos de obras de infraestructura localizadas en distintas partes de los territorios nacionales. Se estimó que tal confrontación debía tener en cuenta los costos de oportunidad que emergen de las diferentes situaciones. Lavell argumentó, además, que existen múltiples aspectos que distorsionan una comparación, entre los cuales destacó el factor de explotación de la mano de obra. Sostuvo el comentarista que en la construcción de caminos rurales esa explotación puede ser muy elevada, en tanto que en las grandes ciudades no se llegaría a tales extremos debido a las diferencias en cuanto a excedente

de fuerza de trabajo y al grado de sindicalización. Necochea apuntó que los costos de obras de infraestructura difieren aun entre sub-áreas de las grandes ciudades en virtud de las formas de expansión de las mismas, de los usos disímiles del suelo y de las variaciones de los precios en el mercado de tierras urbanas.

Según Geisse el problema de costos y beneficios debiera replantearse de acuerdo con su significado para los distintos sectores de la población. Manifestó que existen mecanismos que permiten a los grandes consumidores y productores apropiarse de los beneficios que depara la concentración espacial, a la vez que descargar sus costos sobre el conjunto de la sociedad. Indicó, sin embargo, que sería posible modificar esta situación originando una distribución menos regresiva de costos y beneficios. Para tal efecto sería necesario estudiar las formas concretas en que los grupos dominantes internalizan los beneficios; sobre la base del conocimiento que se obtuviera de esos mecanismos se podría formular políticas que estipulen que las grandes empresas paguen los costos de la concentración de modo proporcional con los beneficios que perciben.

De Mattos precisó que no debería deducirse de su exposición que él esté proponiendo una desconcentración geográfica. Manifestó que carece de sentido propiciar modificaciones estrictamente territoriales dejando de lado los efectos concentradores de las estructuras social y económica. Reiteró que, a su juicio, no es posible esperar una reducción significativa de la concentración territorial en el contexto del modelo de acumulación actualmente predominante en los países de la región. Recalcó que las modificaciones del estilo de desarrollo imperante constituyen una precondición necesaria para lograr una atenuación drástica de los procesos concentradores. Desde esta perspectiva le parece muy poco probable que las medidas enunciadas en la mayoría de los países de la región, con el propósito de paliar los efectos de la concentración, puedan tener algún efecto.

4. Consecuencias sociales y políticas del crecimiento urbano en la América Latina

Raúl Atria señaló que el proceso de urbanización es multidimensional y no alude a la mera concentración espacial de la población, la cual es un efecto de la transferencia de población desde asentamientos pequeños y dispersos hacia grandes núcleos. Sostuvo que una particularidad de la urbanización latinoamericana consiste en la metropolización, entendida como una acentuada centralización de actividades, funciones y relaciones. Añadió que este proceso se

distingue, en muchos países, por una notable rapidez, que sólo resulta explicable en virtud de una cuantiosa migración desde áreas rurales y asentamientos pequeños, lo que "constituye un problema grave de política desde el punto de vista de la capacidad de los agentes políticos" para enfrentar sus consecuencias. Hizo referencia, a continuación, a las evaluaciones de los efectos "positivos" (surgimiento de economías de escala, expansión del mercado interno, movilidad de la fuerza laboral, ventajas para la industrialización, reducción de la presión demográfica sobre las áreas rurales, expectativas y aspiraciones sociales, prestación de servicios a la población) y "negativos" (costos elevados de infraestructura y servicios, trastornos sociales, deterioro del ambiente, estímulos al consumo prematuro, sesgos en la asignación de recursos públicos, pocas alternativas de empleo, escasa productividad del sector terciario) de la urbanización rápida y concentrada.

La segunda parte de la exposición de Atria estuvo dedicada al análisis de la migración interna en su relación con el crecimiento urbano acelerado. Indicó que el tema de los determinantes de la migración en la América Latina ya había sido abordado extensamente en el documento introductorio a esta parte del Seminario que presentó Raúl Urzúa. Sostuvo que hasta hace corto tiempo se concebían el éxodo rural y el crecimiento explosivo de las áreas metropolitanas como bases "para hipotetizar un síndrome de inestabilidad social representado por la pobreza, la marginalidad, el desempleo y el radicalismo político"; desde esta perspectiva la migración era interpretada "como un fenómeno descontrolado, negativo tanto para el desarrollo de las ciudades como para el desarrollo económico social general de los países". En estas apreciaciones ha influido la constatación de que en las grandes ciudades de la región proliferan los asentamientos precarios de las periferias urbanas, lo cual define una generalizada situación de segregación y marginalización ecológica y ocupacional. Sin embargo, aclaró que no es válido postular una asociación absoluta entre la migración hacia los grandes centros urbanos y el síndrome mencionado por cuanto "hay un considerable grado de heterogeneidad en cuanto a las formas en que los flujos migratorios hacia las ciudades se insertan en la estructura ocupacional urbana". Manifestó que si bien existiría una asociación entre migración y segregación socio-espacial urbana, esto no implicaba relación directa con desempleo y subempleo como lo muestra el hecho que, en general, "existe entre los migrantes una percepción positiva de haber mejorado su situación material con relación a la que tenían en su lugar de origen".

Con relación a las consecuencias políticas de la migración,

Atria recalcó la debilidad de la base empírica de numerosas predicciones "catastróficas", por cuanto los estudios disponibles permiten destruir "drásticamente" el mito del radicalismo político que frecuentemente se atribuyó a los migrantes en los lugares de destino, a partir del supuesto deterioro o privación relativa que la difícil asimilación al medio urbano produciría. De allí, entonces, que no sea válido sostener, según Atria, una relación directa de la migración e "inflación urbana" con la inestabilidad del sistema político. Advirtió, finalmente, que los eventuales efectos sociales y políticos de la migración en los lugares de destino dependerán de los perfiles distributivos preexistentes en las ciudades; usando antecedentes empíricos, Atria mostró que el crecimiento económico latinoamericano ha favorecido la concentración del ingreso en las áreas urbanas, lo cual implica que "la pobreza sigue siendo un fenómeno predominantemente rural pero visiblemente urbano".

4.1. *Acerca de las consecuencias sociales y políticas de los procesos de redistribución espacial de población. Comentarios de Carlos Borsotti*

El debate sobre determinantes y consecuencias de los patrones de distribución espacial de población se cerró con un análisis crítico de Borsotti. Sus comentarios se centran en los tópicos tratados en la ponencia presentada por Atria y hacen referencia al documento introductorio elaborado por Urzúa, destacando algunas lagunas de conocimiento. Se transcribe, a continuación, la intervención de Borsotti.

En primer lugar interesa hacer referencia al carácter abierto de las posibles unidades geográficas de análisis y a la necesidad de considerar las consecuencias en los lugares de origen y de destino según la clase social de los migrantes. El documento central preparado por Urzúa deja constancia que, en general, la preocupación primordial de los estudios sobre migración interna en la América Latina ha consistido en los efectos de los desplazamientos masivos hacia las grandes ciudades, ignorando las consecuencias de aquéllas en los lugares de origen. A su vez, en el documento de Atria, se adopta la decisión de referirse principalmente al proceso de crecimiento de centros urbanos y ciudades mayores, dado que en ellos se concentran las oportunidades y los problemas.

Sin dejar de reconocer que las proyecciones relativas a la metropolización presentan un panorama pavoroso, parece conveniente que en este Seminario se realice un esfuerzo para mantenerse abierto a distintas unidades geográficas de análisis, a fin de considerar las consecuencias socio-políticas en cada uno de ellos.

En principio, la población se redistribuye tanto al interior de una región de un país, dentro de todo el país, como internacionalmente. Si esos fenómenos coexisten, deben responder a causas también coexistentes, e interrelacionadas, cuyo establecimiento, más o menos difícil, no debiera dejar de intentarse.

Ambos documentos (el de Urzúa y el de Atria) se centran en el análisis de la redistribución dentro del Estado-Nación, lo que es válido. Pero se encierran dentro de sus límites, considerando sólo las migraciones internas, lo que ya no es tan válido. Resultan así ocultos los movimientos migratorios internacionales de profesionales de personal especializado y no especializado, de ciertos grupos considerados activistas políticos, cuya migración tiene consecuencias sociales y políticas importantes tanto en el lugar de salida como en el de destino.

Esta observación, a su vez, puede merecer dos objeciones. La primera es que alguno de los grupos citados tiene poca importancia numérica. Pero al evaluar la importancia debe tenerse en cuenta la significación relativa. La emigración de los físicos nucleares, por ejemplo, puede tener muy poca importancia respecto del total de la población, pero puede significar la imposibilidad de seguir desarrollando la física nuclear. La segunda, también basada en la escasa importancia numérica, agregaría que lo que preocupa es la redistribución de la población y que, en consecuencia, interesan las grandes masas migrantes. Esta objeción implica una concepción de la población como especie humana, que aporta bien poco cuando se trata de determinar consecuencias sociales y políticas.

La propuesta concreta es, por tanto la de mantener claramente diferenciadas las distintas unidades geográficas de análisis (regional, estatal, internacional), teniendo siempre en cuenta que se trata de unidades abiertas y considerando las consecuencias en los lugares de origen y de destino, según la clase social de los grupos migrantes.

Un segundo punto que interesa plantear es el de la relación entre las causas y las consecuencias, porque parece haber algo de insatisfactorio en las formulaciones separadas de ambas. Osvaldo Sunkel ha sostenido que las migraciones se explican por dos razones: a) si la actividad económica se desplaza, la población se desplaza; b) hay desplazamiento de personas como estrategia de sobrevivencia. Esto permitiría recordar dos proposiciones de Marx: a) una parte de la población migra yendo en pos del capital migrante; b) la migración presupone la existencia, en el propio campo, de una superpoblación latente constante, cuyo volumen sólo se pone de manifiesto cuando por excepción se abren de par en par las compuertas del desagüe. Comparando las primeras

proposiciones, la de Sunkel parece más amplia, pero deja pendiente qué es lo que significa actividad económica y qué significa desplazamiento. Las proposiciones citadas en segundo término parecen bastante ambiguas y de carácter residual.

Tres casos ayudarán a plantear mejor este punto: a) ¿A qué desplazamiento de la actividad económica siguen, en pos de qué capital van, los grandes contingentes de mujeres jóvenes que migran a la ciudad para ocuparse en empleo doméstico? b) ¿Por qué cuando el capital se asienta en el agro, desplazando hacia éste las actividades económicas, termina expulsando gente? c) ¿A qué desplazamiento de la actividad económica siguen, o en pos de qué capital van, los migrantes que colonizan espontáneamente las áreas de frontera agrícola?

Estos tres casos, más otros que se podría agregar, llevan a la necesidad de evitar las simplificaciones en los marcos teóricos, que se reflejan, en términos generales, en los siguientes puntos: a) El modelo subyacente tiene como sujeto a individuos rurales, especialmente varones, que no poseen tierra; este modelo resulta a todas luces inadecuado. b) Lo urbano y lo rural son tomados como realidades homogéneas, lo que resulta en aproximaciones de carácter tecnocrático y manipulador, tanto en lo que se refiere a las causas como en lo que atañe a las consecuencias, pero especialmente respecto de éstas.

La propuesta concreta consiste en indicar la necesidad de profundizar los marcos teóricos, en especial aquellos que se refieren a la forma de producción y apropiación del excedente, de manera de dar cuenta de las migraciones de algunos grupos que actualmente no son explicadas satisfactoriamente.

Un tercer punto en el que interesa detenerse es el referido a las consecuencias políticas. Normalmente éstas quedan referidas explícitamente al nivel individual (el radicalismo político de los migrantes en el lugar de destino). Sin embargo, queda sin considerar todo el campo de las modificaciones en la estructura política y en los recursos de poder tanto en los lugares de destino como en los de origen.

Así, por ejemplo, dejando de lado las actitudes de los individuos, podría afirmarse que las migraciones internas permanentes del campo a la ciudad fueron la condición necesaria para el surgimiento de movimientos populistas como el peronismo y el varguismo, pero no fueron la condición suficiente para que ese modelo se reprodujera en toda la América Latina. Por otro lado, aunque parezca una distinción semántica, es distinto estudiar la "redistribución de la población" que estudiar cómo "la población se apropia del territorio" y cuáles son las condiciones de esa apropiación y consiguiente expropiación.

Hay entonces modificaciones en la estructura política, tanto en los lugares de destino como en los de origen, cuyo análisis difícilmente pueda hacerse sin considerar tres elementos básicos:

- a) Las variaciones en las situaciones de clases y sus relaciones, tanto en el lugar de origen como en el destino (por ejemplo, del modelo paternalista dueño-inquilino al modelo capitalista gerente-asalariado).
- b) Las conductas homogéneas de clase emergente tanto en los lugares de origen como en los de destino, dada la movilidad social y geográfica, así como las posibilidades de manipulación (sindicatos, partidos, etc.) y la disponibilidad o inseguridad consiguientes.
- c) Las posibilidades objetivas de constituir asociaciones de clase, tanto en los lugares de origen como en los de destino.

La propuesta concreta apunta en el sentido de superar tanto el psicologismo predominante en el estudio de las consecuencias políticas de las migraciones como la separación analítica por sectores, comenzando la reflexión hacia una síntesis. La contradicción entre el campo y la ciudad, por ejemplo, puede ser analizada desde el punto de vista económico, pero éste no puede concretarse sino poniendo en juego estructuras políticas, jurídicas e ideológicas.

Un cuarto punto contiene reflexiones surgidas a partir de la lectura del cuadro 2, del documento de Atria. El porcentaje de mujeres adultas nativas en poblaciones marginales es muy superior al del conjunto de los adultos (los jefes de familia nativos, sin especificar sexo). Esto sugeriría que hay un alto porcentaje de uniones entre mujeres nativas urbanas y hombres migrantes rurales. Podría hablarse de una alta exogamia según zona de socialización.

Si a esto se agrega que, según datos de las encuestas comparativas de fecundidad rural (PECFAL-Rural) para Costa Rica, entre los que se quedaron en el campo hay una alta exogamia ocupacional (mujeres cuyos padres tienen una ocupación determinada se unen a hombres cuya profesión, o la de sus padres, es distinta a la de sus suegros), se plantean varias hipótesis alternativas.

- a) Las normas, pautas y conductas de la mujer tienden a predominar en el grupo familiar.
- b) Las normas, pautas y conductas del varón tienden a predominar en el grupo familiar.
- c) Las normas, pautas y conductas vigentes en el grupo familiar son un resultado de la fusión de las socializaciones distintas de los padres.
- d) Esa fusión ya ha tenido lugar a nivel social. En todo caso, y en relación con las normas, pautas y conductas relativas a la organización familiar, todo apunta a señalar que hay que renunciar a las asociaciones simplistas entre ellas y la ocupación de los miembros adultos o la zona de residencia donde éstos han sido socializados.

Tanto en el documento de Urzúa como en el de Atria se ignora totalmente el impacto de los procesos que originan las migraciones y las migraciones mismas en la organización familiar y en la consiguiente variación en la situación y en los roles de sus miembros, en especial, las mujeres y los niños. Algunos estudios del Museo de Antropología de Río de Janeiro y del CEBRAP analizan la situación familiar en el campo ante los avances del capitalismo agrícola y destacan la variedad de situaciones existentes y las alteraciones que se están produciendo.

Salvo en grupos minoritarios de las clases medias y altas de las grandes ciudades, la familia sigue siendo en la América Latina una agencia central en la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales y la mujer tiene un papel importantísimo en ellas.

La propuesta concreta consiste en incluir explícitamente ambos temas entre las consecuencias socio-políticas que considere este Seminario.

El punto anterior conduce casi "de la mano" a un quinto y último punto. Determinar empíricamente que las migraciones han tenido tal o cual consecuencia (economías de escala, estimular la industrialización, expandir el tamaño del mercado, etc.) es algo totalmente distinto a valorar dichas consecuencias como positivas o negativas.

Aunque parezca un ejercicio escolar, vale la pena prescindir de las calificaciones de positivos y negativos en que se agrupan los efectos de las migraciones en el documento de Atria y plantearse algunas preguntas ¿Son siempre deseables las economías de escala? ¿Hay que estimular cualquier tipo de industrialización? ¿Cuáles son los bienes cuyo mercado hay que expandir, es decir, poner al alcance del mayor número de personas? ¿Es deseable "expandir el mercado"? ¿Bajo qué punto de vista es deseable la movilidad de la fuerza laboral? Sin modificar la propiedad y tenencia de la tierra y las formas de organización de la producción, ¿a quién beneficia y a quién perjudica la reducción de la presión demográfica sobre las áreas rurales? ¿Hay que buscar la elevación de cualquier clase de aspiraciones sociales? ¿Cuál es el tipo de conciencia nacional que se desarrolla a costo del desarraigo personal y desde una posición urbana, aunque sea deteriorada? ¿Es deseable cualquier forma de estructura social, con tal que sea "nueva"? ¿Es cierto que lo único negativo de una sociedad de consumo es su emergencia prematura? Las migraciones, ¿introducen sesgos en las políticas estatales o sólo son producto de dicho sesgo, el cual a su vez, tienden a agravar? Los trastornos sociales que se generan ¿se limitan sólo al sistema urbano o también alcanzan al sistema rural y a las relaciones entre ambos sistemas? ¿Es

cierto que sólo se deteriora el medio ambiente urbano? ¿Hay que aceptar como un hecho que las ciudades deben actuar como polos de desarrollo nacional?

Cuando se habla de proporcionar mejores servicios a un mayor porcentaje de la población y del incremento de los costos en infraestructura física y de servicios, ¿no se está pensando sólo en la población urbana y en que la organización, la forma de prestación y el acceso a dichos servicios se mantendrán constantes?

En el documento de Urzúa se sostiene que la distribución espacial de la población debe plantearse como parte y consecuencia de “diferentes combinaciones de fines y medios aplicados a las distintas modalidades reales de crecimiento y cambios”, es decir, del estilo de desarrollo que ha adoptado un país. Nada se dice de los valores, y si éstos no se incluyen explícitamente se cae ineludiblemente en un enfoque urbano, tecnocrático y acrítico.

La propuesta concreta es traer a las discusiones de este Seminario el contenido del valor implícito en cada una de las posiciones que se sustenten en especial las preguntas referidas a los grupos beneficiados y perjudicados, y en cuál “estilo” de desarrollo se apoyan.

Parte II

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y LA REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

**OCHO TESIS SOBRE PLANIFICACION,
DESARROLLO Y DISTRIBUCION ESPACIAL
DE LA POBLACION**

Guillermo Geisse
Centro de Investigación y
Planificación del Medio Ambiente
CIPMA

INTRODUCCION

Los cientistas sociales dedicados a los estudios poblacionales concuerdan en forma unánime en que la distribución de la población, junto con tamaño y estructura demográfica, constituyen los tres componentes básicos del problema poblacional (Atria, González, 1975). No existe el mismo grado de acuerdo respecto a cómo se integran estos tres componentes en un enfoque teórico global, a partir del cual se pueda informar una política nacional de población. A modo de ejemplo, la literatura especializada disponible no ofrece explicaciones satisfactorias sobre los efectos de los cambios en el tamaño y estructura de una determinada población en la distribución espacial de ésta y viceversa. Esta debilidad en la consistencia teórica interna se pone de manifiesto en las diferencias existentes entre especialistas poblacionales cuando se trata de definir una política poblacional (Atria, González, 1975).

Son los mismos especialistas los que piensan que la integración teórica de su objeto de estudio sólo es posible de lograr ubicando el problema poblacional en el contexto global del desarrollo y como resultado del esfuerzo por integrar políticas poblacionales a los planes o estrategias globales de desarrollo (Alberts, 1977). No existen desacuerdos, al menos visibles, respecto a este punto, pero sí existe cautela. La cautela es natural ante los requerimientos que impone un enfoque global del desarrollo nacional a cientistas sociales, cualesquiera sea su formación disciplinaria. Uno es el requerimiento de interdisciplinariedad que exige readecuar técnicas y métodos de análisis de modo de incorporar un mayor número de variables. Otro es que los supuestos valóricos subyacentes en toda investigación social no pueden dejar de explicitarse al abarcar todos los aspectos de la realidad social y más aún si ésta es proyectada hacia el futuro. Por último, uno se siente inclinado a pensar que una razón adicional de la cautela sería el simple hecho que la planificación en la América Latina, tanto en su nivel global como en el urbano-regional, no ofrece resultados muy satisfactorios, lo cual comienza por ser reconocido por los propios planificadores (ILPES, 1974).

Entre los componentes del problema poblacional, el de distribu-

ción espacial de la población, nuestro tema, pareciera ser el que hasta ahora ofrece más expectativas de un progreso hacia una mayor integración de los aspectos poblacionales en los esquemas globales de desarrollo. Lo mismo ocurre en el campo de la planificación con la planificación urbano-regional. Ya desde la década de los años sesenta, la planificación nacional abre un nuevo frente en la planificación urbano-regional atribuyéndole a ésta una especial capacidad para combinar variables sociales, económicas y espaciales y para coordinar niveles nacionales y locales de decisión.

A juzgar por la literatura en ambos campos, distribución de población y desarrollo urbano-regional, no parecieran existir diferencias apreciables respecto a objetos de estudio entre una y otro (Alberts, 1977). Ambos se interesan por la localización espacial de actividades económicas y población, por metas de largo plazo, por los mismos instrumentos de políticas y ambos se declaran subordinados a las políticas y/o estrategias globales de desarrollo nacional. Uno y otro rechazan el carácter sectorial postulando, más bien, a constituirse como una dimensión más del plan o de las estrategias globales.

Si hay algo que distinga a los dos campos de estudio y planificación, y que justifica su separación institucional al interior de las ciencias sociales, es que de ambos se espera una contribución a la clarificación de interrogantes aún pendientes en sus respectivas disciplinas. En el área poblacional ya hemos señalado un problema teórico pendiente al nivel de la disciplina: la integración de los componentes tamaño, estructura y distribución de población en función de objetivos económicos y sociales del desarrollo. En el área de la planificación se trata de contribuir, en lo general, a la explicación de la interrelación entre los cambios espaciales y los cambios sociales y económicos del proceso de desarrollo y, en lo particular, a la compatibilización de objetivos de eficiencia y equidad de la planificación global.

Es a partir de estos objetivos, diferentes pero relacionados entre sí, desde donde, pensamos, se puede avanzar en la delimitación de ambos campos de estudio para, enseguida, establecer sus relaciones tanto en el plano teórico como en el práctico. Con miras a ese objetivo, este documento propone una guía para la discusión en ambos planos, partiendo de las propias contribuciones de investigadores y planificadores.

En el plano teórico, proponemos que la discusión se centre en tesis alternativas, ofrecidas por demógrafos e investigadores del desarrollo urbano-regional, que más influencia han tenido en los esquemas de planificación urbano-regional y de distribución de población puestos en práctica en la América Latina. Las tesis se

presentan a la discusión, agrupadas en tres temas-problemas. Estos son: *crecimiento poblacional y desarrollo*, bajo el cual se incluyen tesis formuladas desde el campo de los estudios poblacionales y cuya discusión podría aportar a la integración de los tres componentes demográficos antes identificados; *desarrollo y grado de apertura externa*, bajo el cual se incluyen tesis alternativas sobre estrategias globales de desarrollo con marcada implicancia en el desarrollo urbano-regional y la distribución de población; y *concentración urbano-regional y desarrollo*, el cual incluye a tesis alternativas de directa implicación en las proposiciones de políticas de desarrollo urbano-regionales y de distribución de población.

La guía contempla que la discusión de las tesis se desarrolla en dos niveles. Un primer nivel consiste en el debate teórico conducente a explicitar los supuestos valorativos y la lógica interna subyacente en cada una de las tesis o modelos, antes de examinar su relevancia a realidades concretas. Se piensa que este esfuerzo será siempre útil en la selección de objetivos de políticas de distribución de población integradas a políticas de desarrollo urbano-regional que adhieran a una u otra tesis o conjunto de valores.

El otro nivel de la discusión será el resultante de la verificación del grado de aplicabilidad de las tesis presentadas a las condiciones particulares de los diferentes países de la Región. Es frecuente que los aportes teóricos-interpretativos de las ciencias sociales más difundidos en los países de la América Latina sean de un elevado grado de abstracción y generalidad o de un empirismo casuístico. Sin que los mismos autores lo busquen, los modelos tienden a ser aplicados a la planificación sin reparar en las diferencias entre países ni tiempos, resultando por eso inadecuados en muchos casos. La práctica de la planificación es, obviamente, factible sólo a la escala de los países, y la dependencia nacional de tesis y modelos de nivel general, siendo inevitable, es también deseable, de mediar la necesaria selectividad y su readecuación crítica. Por ello un esfuerzo dirigido a descender a niveles más específicos es un buen camino para el reexamen de las propias teorías que más influyen en la práctica de la planificación urbano-regional y poblacional.

En el plano práctico, interesa conocer los problemas que se presentan entre las diferentes áreas de la planificación (global, sectorial, regional y poblacional). Ello incluye desde la compatibilización de objetivos hasta la coordinación de programas y proyectos en función de estrategias globales de desarrollo nacional.

Sin embargo, la pauta propuesta para la discusión llevará a los planificadores a indagar más allá del área que la división técnico-burocrática de la planificación ha asignado como propia. Esto porque, como es bien sabido, las políticas globales y sectoriales

tienen un efecto indirecto rara vez anticipado, igual o mayor que las propias políticas directas, en el desarrollo urbano-regional y en la distribución de la población. En el plano práctico, el documento se limitará a proponer una pauta esquemática a modo de anexo. En este documento, el esfuerzo se ha concentrado en los aspectos teóricos de la pauta.

TEMA-PROBLEMA I: CRECIMIENTO POBLACIONAL Y DESARROLLO

Tesis 1: El crecimiento poblacional actual es un freno para el desarrollo económico de los países latinoamericanos

Esta tesis tiene su origen en los planteamientos de Malthus que apuntan a una relación desfavorable entre crecimiento poblacional y crecimiento de la producción de alimentos. La reducción controlada de la natalidad sería la acción deliberada destinada a restablecer el equilibrio necesario entre ambas variables. La tesis cobra actualidad, en cuanto a sus implicaciones de política, para la América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial ante la presencia de una nueva condición: la explosión demográfica provocada por la disminución de la mortalidad sin disminución de las tasas de natalidad. El problema es presentado desde entonces como un aumento de la relación de dependencia (población inactiva sobre la activa) y el consecuente aumento de la presión por inversiones sociales en desmedro de las productivas. De esta forma se verían reducidas las posibilidades de aumento en el ingreso per cápita, según esta tesis, el principal indicador de desarrollo económico.

El restablecimiento deliberado del equilibrio demográfico a través de la reducción de la natalidad, puede ser visto como una concesión del enfoque neoclásico del desarrollo a la intervención planificada. Recuérdese que, bajo ese enfoque, se deja a la acción espontánea del mercado la regulación de oferta y demanda de fuerza de trabajo y la gradual eliminación del desempleo y la pobreza. Pero a la vez que concesión teórica, tiene una clara funcionalidad de orden práctico cual es la de apoyo a la acumulación capitalista. En efecto, el argumento principal de la reducción de la natalidad es que el crecimiento explosivo de la población constituye una traba a la inversión y el ahorro, al elevar la relación de dependencia y consecuentemente a la concentración del gasto público en los sectores sociales de la economía.

En los países de la región, no es poco frecuente que los recursos asignados a políticas poblacionales se concentren en políticas de reducción de la natalidad. La afirmación tan citada de Lyndon

Johnson que más vale gastar cinco dólares en programas de control de la natalidad en los países en vías de desarrollo que cien dólares en desarrollo económico, no fue en vano. Cuando ello se ha traducido en políticas no ha faltado la crítica sobre su evidente contenido ideológico.

Adelantamos algunas hipótesis generales para la discusión de los efectos previsibles de una política exitosa de reducción de la natalidad en la distribución espacial de la población, nuestro tema principal. Es indudable que el efecto no puede significar una reducción territorialmente uniforme de las tasas de crecimiento poblacional. Las ciudades seguirán creciendo en términos relativos (en aquellos países con elevada proporción de población rural), mientras que en el área rural la población comenzará a disminuir en términos absolutos. Asimismo, ciertas regiones rurales con ventajas en la dotación de recursos aumentarán su población en tanto que otras la verán reducirse. El fundamento de esta hipótesis general es que la reducción de natalidad por drástica que fuere, no afectaría las tasas de crecimiento de la población potencialmente activa antes de unos 15 a 20 años y sólo después de unos 40 a 50 años de iniciada ésta comenzaría a estabilizarse (Rollins, 1977).

Por lo mismo, tales políticas no actuarían, ni en el corto ni en el mediano plazos en los factores de expulsión del campo a la ciudad y, en aquellos países donde el proceso migratorio es aún factor importante del crecimiento urbano, la presión por trabajo en la ciudad se mantendría e incluso aumentaría por un tiempo relativamente largo. Ahora, si como resultado de la reducción de la población rural, la teenificación del campo se viera estimulada, las migraciones tenderían a aumentar aún más.

De lo anterior se podría inferir que la reducción de la natalidad no aliviaría antes de unos 20 años la presión sobre las inversiones sociales en respuesta a la concentración urbana y al desempleo. Algún alivio sí se haría sentir desde el inicio por efecto de la reducción de las relaciones de dependencia en los sectores de bajos ingresos. Sin embargo, este alivio es probable que se traduzca en un aumento del consumo más que del ahorro y la inversión. Los pocos casos de políticas exitosas de redistribución del ingreso en favor de los sectores populares dan respaldo a esta hipótesis al observarse su efecto en la estructura del gasto.

En el largo plazo, las tendencias de disminución del crecimiento vegetativo de la población vinculado al proceso de urbanización latinoamericano, restarían justificación a la aplicación generalizada de programas de reducción de natalidad. Sin embargo, las grandes diferencias en la situación poblacional entre países de la región

sugieren una segunda reflexión antes de descalificar indiscriminadamente la tesis en cuestión.

No existen dudas en cuanto a que los países con elevado nivel de urbanización restan validez a políticas de control poblacional basadas en esta tesis. La Argentina sería el caso extremo en este grupo de países, en el cual se podría incluir a aquellos como el Brasil que en breve plazo habrán consolidado su estructura urbana con más de 2/3 de la población viviendo en ciudades. En cambio, los casos de México y El Salvador, ubicados en el otro extremo, son muy diferentes. En el año 2000 la población mexicana casi se triplicaría (140 millones) y la de la ciudad capital se cuadruplicaría (35 millones) respecto de las poblaciones en el año 1970. Se estimó que las tasas anuales de crecimiento del producto deberían elevarse en forma sostenida durante dicho período en más de un 8 por ciento para apenas mantener los actuales niveles de desempleo, subempleo en el campo y la ciudad (Banco Mundial, 1975). Es claro que estas proyecciones descansan en el supuesto de continuidad de la economía capitalista y de la aplicación de tecnologías intensivas en capital. Las recomendaciones que siguen a las proyecciones son de reafirmación del orden económico vigente. Sin embargo, no se necesita compartir ni supuestos ni recomendaciones para concluir que bajo ciertas condiciones extremas el crecimiento poblacional puede ser un freno para el desarrollo económico.

Tesis 2: El actual crecimiento demográfico es un problema residual: existe un derroche de recursos humanos cuya resolución depende de la eliminación de barreras estructurales que impiden la modernización del campo y, con ello, la reducción del crecimiento poblacional

De acuerdo con esta tesis, los problemas acarreados por el excedente poblacional deben resolverse por medio de estrategias globales de desarrollo a las cuales deben subordinarse los programas de control de la natalidad. Las estrategias se concentran en el sector rural cuya población representa una elevada proporción de la población total, mantiene elevadas tasas de crecimiento absoluto y exhibe los más bajos niveles de vida. Es común a las estrategias que adhieran a esta tesis, la percepción del campesinado como objeto de cambio, el cual es inducido por agentes externos a él desde el sector urbano-industrial. Pero existen diferencias entre

estrategias según la apreciación del factor clave del atraso rural. Unas ponen el énfasis en barreras de tipo cultural; otras, en las relaciones de propiedad y de trabajo.

Las primeras están fuertemente marcadas por la concepción dualista de la estructura social, la que postulando una división entre los sectores urbano-industrial y rural tradicional, promueve entre ambos un sistema de relaciones del tipo donante-receptor. La modernización del campo sobreviene como consecuencia de la expansión de la demanda del sector urbano-industrial. Capitales, innovaciones tecnológicas o institucionales son transferidas al campo en respuesta a la expansión de la demanda urbana reemplazando las instituciones rurales tradicionales. Se trata de vencer las resistencias culturales que se oponen a dicha transformación sin tocar los elementos estructurales de las relaciones de producción agraria.

Para ello, la estrategia se limita a promover el desarrollo agrícola a través de programas de asistencia técnica, sistemas de créditos, mecanización e infraestructura rural. Dadas las estructuras de propiedad y relaciones de producción agrarias, los recursos destinados a los programas son apropiados por el sector moderno (Barracrough, 1970; Stavenhagen, 1969; Willig, 1974). La modernización no se difunde más allá de los límites de la gran y mediana propiedad, desplazando mano de obra hacia la ciudad y el sector de pequeños propietarios y minifundarios. El efecto ha sido el de reafirmar las relaciones de dominación al interior del campo, a través del monopolio latifundiaro sobre el mercado de trabajo asalariado, y entre campo y ciudad, por el control de la comercialización agraria por parte de las organizaciones localizadas en las grandes ciudades.

La dispersión de la población rural y, en general, la organización primada del sistema nacional de centros urbanos es funcional a las relaciones de dominación en los dos sentidos indicados (Johnson, 1970, Willig, 1974). Pero la experiencia de la planificación regional ha demostrado que no son los cambios de la infraestructura física los que determinan la integración de las comunidades agrícolas con los mercados regionales y nacionales. Son los cambios en las formas de organización de la producción y de la distribución (Mihailović, 1972).

Puesto el énfasis en la "innovación institucional", los fracasos de estas estrategias suelen ser atribuidos a la resistencia de las poblaciones rurales o a su inadecuada readaptación cultural a las nuevas oportunidades abiertas por la expansión de la demanda urbana industrial (Soja, 1974). Ubicada la responsabilidad en el propio campesinado, el abandono de los programas de desarrollo agrícola no pocas veces fue seguido por la activación de medidas de control de la natalidad.

Por el contrario, las estrategias que apuntan hacia las relaciones de propiedad y de trabajo, ven las reformas estructurales en el sector rural como el factor más eficaz de la reducción de las tasas de natalidad (Urzúa, 1975; Di Filippo, 1975). Se trata del conjunto de cambios que comúnmente se denomina "reforma agraria". El objetivo principal de las estrategias basadas en ella es el de crear las condiciones socio-económicas y espaciales para la difusión equitativa y masiva del progreso técnico y valores modernos en el campo, lo cual reduciría la migración a las ciudades principales.

Dentro de la tesis que discutimos, las reformas no cuestionan ni la propiedad privada de los medios de producción, ni el mercado como mecanismo de asignación de los recursos productivos. El énfasis del cambio se pone en: a) la redistribución, ya sea de los medios de producción o de los ingresos monetarios; b) elevar a la vez la producción y la demanda de trabajos agrícolas; y, c) la reorganización de los sistemas de centros rurales con el fin de orientar los aumentos de la demanda campesina hacia centros de servicio y trabajo regionales integrados al sector rural.

Se trata de estrategias que buscan la integración deliberada del campo y la ciudad por una vía diferente a la que se produjo en los países industrializados de occidente, pero bajo una orientación valorativa similar que se ha dado en llamar la "urbanización del campo" (Friedmann, 1969).

Si de acuerdo con estas estrategias, el problema poblacional se concentra en la redistribución de la población dependiendo ésta de reformas estructurales, correspondería centrar la discusión en torno a las siguientes interrogantes: ¿Bajo qué condiciones de la sociedad global (nivel de desarrollo, relaciones de poder, grado de urbanización, régimen político, etc.) y bajo qué coyunturas políticas, las reformas estructurales son viables?; ¿cuáles son los márgenes de acción de que dispone la planificación para contribuir a generar esas condiciones? Dadas las condiciones favorables para la redistribución de la población como parte integrante de reformas agrarias, ¿cuál es, en cada caso, el límite intermedio de retención posible de población rural a lo largo del perfil urbano que comienza en el campo y termina en la ciudad primada, bajo economías de mercado dependientes?.

Tesis 3: El crecimiento demográfico actual puede ser positivo en la creación de condiciones económicas y políticas internas incentivadoras del desarrollo económico

Esta tesis ofrece un concepto de desarrollo económico distinto al de la tesis 1, en cuanto a que atribuye potencialidad económica al

tamaño poblacional y, distinto al de la tesis 2, en cuanto a que atribuye potencialidad política al excedente poblacional. Este último es entendido como sujeto de las transformaciones estructurales más que como objeto de ellas. Los que sostienen esta tesis comienzan por describir el desarrollo económico no como un simple crecimiento del ingreso per cápita, sino como un cambio esencialmente cualitativo que afecta a la estructura del sistema de producción y a la participación relativa de los diferentes sectores que la integran. *Ahora bien, el crecimiento demográfico facilitaría ese cambio cualitativo*, alterando las condiciones del mercado consumidor interno y las oportunidades de ganancia en gran escala en el sistema productivo. La población representa, por lo tanto, una función positiva en el nivel económico, y el crecimiento poblacional ocasiona la necesidad de replantear las formas de organización de la producción y de la distribución de los bienes y servicios -incluyendo las formas de localización espacial- que son sobrepasadas por la presión demográfica.

Respecto a las tasas de crecimiento poblacional, se afirma que los países en desarrollo no deben dejar pasar la oportunidad histórica única de la explosión demográfica. Esta aseguraría al mercado interno, para hacer atractivo, en etapas sucesivas, el aumento de las escalas, la modernización de las organizaciones productivas y las innovaciones tecnológicas.

La reducción de las tasas de natalidad sobreviene como resultado de dicha modernización, y para ese entonces quizás la masa laboral se haya consolidado como clase social organizada tanto en el campo como en la ciudad. Una población estacionaria puede más fácilmente conformarse con un cuadro institucional que impida el desarrollo acelerado (Seers, 1963). Según esta tesis, las posibilidades del trabajador de convertirse en sujeto de cambios estructurales serían mayores, mientras mayor sea su presencia cuantitativa, mayor su integración al mercado y mayor su integración espacial. En países en desarrollo, la organización como clase se facilita con la concentración física en grandes aglomeraciones urbanas y con la incorporación del campesinado al mercado laboral como asalariado. La migración campo-ciudad contribuye a ambos procesos.

TEMA-PROBLEMA II: DESARROLLO ECONOMICO Y GRADO DE APERTURA EXTERNA

En economías dependientes, como las de los países latinoamericanos, la forma de inserción de las sociedades nacionales en los centros hegemónicos mundiales ha sido factor determinante en la asignación de los recursos para el desarrollo entre sectores económicos, clases sociales y regiones al interior de los países. Los términos “crecimiento hacia afuera”, “desarrollo hacia adentro”, “diversificación de exportaciones industriales”, acuñados por la CEPAL, identifican opciones históricas de desarrollo con impactos diferenciales en la distribución espacial de las poblaciones nacionales. Aun cuando las opciones mencionadas se suelen presentar como etapas en sucesión lineal, en realidad deben ser entendidas como opciones alternativas. Esto aparece más claro al observar el panorama latinoamericano actual, con países en diferentes niveles de desarrollo frente a otros que, habiendo alcanzado etapas avanzadas de industrialización, aparentemente se vuelven hacia opciones de crecimiento hacia afuera.

Distinguiremos tres estrategias alternativas sostenidas entre respectivas tesis. En las dos primeras (tesis 4 y 5) se presenta el desarrollo económico fuertemente condicionado por la expansión de la demanda interna de los países. En cambio, en la tercera estrategia (tesis 6) se le presenta dependiendo de la expansión de la demanda externa. A continuación procederemos a describirlas brevemente, destacando sus implicaciones en la distribución de la población.

Tesis 4: El desarrollo económico de los países en desarrollo depende de la expansión de la demanda interna a través de la industrialización sustitutiva (I.S.)

No corresponde a este trabajo revivir las discusiones sobre los pro y los contra de la estrategia de la I.S. Bástenos resumir los puntos que dicen más relación con nuestro tema. El primero que destaca es que la I.S. es ampliamente aceptada por quienes apoyan esta

tesis, como un nivel superior de la etapa primario-exportadora en el transcurso histórico del desarrollo económico latinoamericano. El hecho que algunos países hayan dado el paso a comienzos del siglo y que otros aún no lo hagan, no modifica esta percepción. Según el modelo de I.S., en una economía primario-exportadora, el crecimiento del mercado interno es inducido por la expansión de las exportaciones y, mientras se mantenga esta situación, el sector de mercado interno no hace sino producir bienes complementarios o de soporte al flujo de importaciones. El proceso de desarrollo se inicia por una ruptura estructural a partir de la cual el sector de mercado interno entra a competir con la industria abastecedora de productos importados a la que sustituye transformándose en el sector dinámico del conjunto de la economía. Es a partir de ese momento que el mercado interno comienza a crecer en forma autónoma. La demanda interna se independiza de los ingresos provenientes de las exportaciones y las inversiones para el desarrollo pasan a depender en mayor medida de decisiones internas (Singer, 1968).

El consenso entre quienes adhieren a la I.S. como opción de desarrollo no la hace automáticamente viable en todos los países de la región y en cualquier momento de su desarrollo. La opción basada en la I.S. se inicia como proceso histórico cuando se combinan ciertas condiciones favorables de orden económico, (por ejemplo, tamaño mínimo del mercado interno) y de orden político (por ejemplo, fuerzas sociales de reemplazo de base urbana, capaces de imponer la nueva opción sobre intereses ligados históricamente con el sector de mercado externo). Agréganse las crisis externas que facilitaron la movilización de los factores internos en favor de la I.S.

El segundo punto es que la I.S., una vez iniciada como proceso, reorganiza totalmente la división regional del trabajo. La industria se instala en las ciudades principales (generalmente una por país) donde goza de las economías de escala (internas y externas) que le permiten desplazar del mercado a las industrias regionales de carácter artesanal. De esta forma, junto con la expansión y diversificación de la industria, el campo se especializa en la producción de bienes primarios destinados al mercado urbano-industrial en expansión. La mano de obra antes dedicada a actividades no agrícolas es liberada emigrando masivamente a la ciudad.

¿Por qué la concentración en una o dos ciudades llegó a niveles tan elevados (comparados con los de países desarrollados)? El lado técnico-económico de la explicación lo atribuye a la concentración económica y a la orientación hacia bienes de consumo final que caracterizaron a la I.S. desde su inicio. El lado político de la

explicación lo atribuye a los arreglos institucionales que permitieron traspasar los costos sociales de la industrialización-urbanización a toda la comunidad nacional.

El tercer punto que correspondería señalar es el hecho que la práctica de la planificación regional se desarrolló en la América Latina bajo una inevitable dependencia de la estrategia de I.S. Esta dependencia marca el estilo de la planificación regional desde su inicio en los años 60, tanto en el aspecto operacional como teórico-doctrinario. Por una parte, la industrialización es prácticamente el único instrumento de que dispone la planificación regional para el desarrollo de las regiones. Por la otra, interpretaciones similares a las del modelo Centro-Periferia formulado a nivel internacional (deterioro de las relaciones de intercambio y concentración del progreso técnico y del poder en favor de los países industriales) dieron a la descentralización industrial un carácter casi doctrinario en los esquemas de planificación regional. Se piensa que las condiciones económicas y políticas que dieron base a la formación de un polo industrial a nivel nacional, se reproducirían a nivel regional. Algunos de los autores más influyentes dicen expresamente que después de una primera fase de concentración urbano-industrial, como la descrita en el punto segundo, sobrevendría una fase de descentralización. En esta fase, nuevas fuerzas intervienen reduciendo las disparidades entre Centro y Periferia hasta que el desequilibrio es revertido. Se trata de una combinación de fuerzas de mercado, iniciada por el incremento de la demanda del Centro por materias primas de la periferia; y, políticas constituidas por grupos de poder ligados a los mercados regionales que disputan la hegemonía del Centro sobre los recursos para el desarrollo (Hirschman, 1958, Friedmann, 1966).

Sin embargo, no existen evidencias empíricas acerca de que las tendencias anunciadas se hayan producido espontáneamente en el grado necesario para conformar esta teoría. Más bien, las evidencias parecen indicar lo contrario (incluso en los países que más avanzaron en la I.S.), al observarse una creciente concentración de población y actividad económica en las regiones metropolitanas capitales (Alonso, 1971). Sólo cuando los estados nacionales comprometieron grandes recursos públicos, se consiguió avanzar en la descentralización industrial y reorientar las corrientes migratorias hacia polos regionales. Pero ello pareciera no satisfacer a nadie. Unos plantean su preocupación respecto al sacrificio en los objetivos de eficiencia económica de tales inversiones (Lefebvre, Datta, 1971). Otros lo han hecho respecto a la equidad, observando que los principales beneficiarios de la descentralización territorial fueron las grandes empresas del Centro y que si bien se logró reducir

allí el crecimiento de la marginalidad, ésta aumentó en los polos regionales favorecidos por dichas inversiones (Singer, 1974; Coraggio, 1971).

Tesis 5: El desarrollo económico de los países en desarrollo depende de la expansión de la demanda interna a conseguir a través de la reorientación de los recursos para el desarrollo hacia el sector rural.

Esta tesis que llamaremos Modelo Rural (M.R.), ha surgido de la crítica del modelo I.S. y se le presenta como paradigma alternativo de desarrollo. Por un lado, a la I.S. se le atribuye el haber sacrificado en vano la agricultura (Lefebvre, 1973). Por otro, el haber contribuido a la agudización de la dependencia externa y a la diferenciación interna de las sociedades nacionales (Friedmann, 1974). El lector podrá constatar la concurrencia de esta tesis con la ya enunciada bajo el número 2, con la diferencia de nivel macro-social y prestando atención a las condiciones externas del desarrollo nacional.

Para Lefebvre, las posibilidades de los países en desarrollo de colocar su producción en el exterior y atraer capitales externos son cada vez más escasas. Por ello, el desarrollo de los países dependerá de su habilidad para aumentar la demanda y el ahorro internos poniendo el grueso de sus recursos en el sector agrícola. Se sostiene sí que la integración industrial-agraria sigue siendo requisito indispensable de desarrollo económico. En los países centrales, ella fue favorecida por las condiciones del comercio internacional durante el Siglo XIX. Si en los países en desarrollo, la demanda por productos industriales no proviene desde fuera, habrá que generarla internamente; y si la demanda por productos primarios inducidos por la industrialización no es satisfecha por fuentes externas, como ocurrió en Inglaterra durante el siglo pasado, deberá serlo por fuentes internas.

Considerando el tamaño relativamente grande del sector agrario de los países en desarrollo, el aumento de la productividad en este sector es un antecedente requerido, a la vez que concomitante, del desarrollo industrial. De esta forma, la demanda por productos manufacturados generada por una agricultura vigorosa y creciente es la alternativa al aumento de la demanda externa.

En el modelo planteado en esta tesis, el problema no es el de transferir fuerza de trabajo del sector agrario al industrial manufacturero, para aumentar la productividad agrícola, como fue el caso de los países desarrollados. El problema es cómo aumentar la

productividad agrícola con un incremento en la relación hombre-tierra bajo una fuerte presión demográfica.

Lefebver piensa que el problema no puede ser resuelto con métodos tradicionales de cultivo. La tecnología moderna está disponible y es la respuesta para los aumentos de productividad. Pero no se trata sólo de utilizar maquinaria moderna que permita aumentar la producción agrícola. Tiene que haber quien compre el excedente. De ahí que el aumento de la demanda interna emerge como el punto central del modelo propuesto. La forma de conseguir ese aumento sería a través de la transformación estructural de la organización agrícola tradicional. Esta transformación incluye un componente tecnológico y otro socio-económico vinculados entre sí. Los cambios tecnológicos comprenden la diversificación de los cultivos, el mejoramiento del uso de la tierra, la aplicación de insumos industriales (fertilizantes químicos, pesticidas, etc.), el desarrollo de la agro-industria y de redes de agro-distribución (crédito, asistencia técnica, comercialización) e infraestructura física de apoyo, para la integración de los mercados al interior del campo y entre el campo y la ciudad.

Los cambios socio-económicos comprenden la redistribución del ingreso y el incremento de la demanda por trabajo a través de la oferta de nuevas y mejores oportunidades, preferentemente de auto-empleo, bajo modalidades de organización cooperativa de la producción y la distribución.

Lefebver insiste en el acondicionamiento mutuo entre ambos componentes de la reorganización propuesta en el modelo para el sector agrario. De darse sólo el primero, el ingreso se concentraría aún más, en circunstancias que el crecimiento de la demanda interna por alimentos depende del aumento de los ingresos de la fuerza de trabajo no calificada cuya elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos es relativamente elevada. Ubicado el dinamismo del crecimiento en el sector agrario, la industrialización, tal como la concibe el autor citado, habría de ser reorientada hacia los requerimientos planteados por la transformación de aquél. Por un lado, la nueva tecnología agrícola requeriría insumos producidos por la industria pesada (acero, cemento, petroquímica). Por el otro, los cambios en la estructura del ingreso y del empleo se traducirán en una mayor demanda por bienes manufacturados de consumo e intermedios de producción tanto regional como central.

De ser viable el modelo propuesto por Lefebver, su impacto sobre la distribución espacial de la población es obvio a nivel general. Su implantación conduciría a frenar las migraciones hacia las grandes ciudades reorientándolas hacia un patrón de asentamiento relativamente descentralizado. Las modalidades que asumiría la

descentralización están estrechamente ligadas a las formas de propiedad (individual versus colectiva), al nivel de descentralización político-administrativo, al tipo de cultivos, etc., todo lo cual no aparece suficientemente explicitado en el M.R.

Friedmann va más allá que Lefebvre en la traducción de los alcances espaciales de la tesis. Su proposición en este respecto consiste en un sistema de distritos rurales, cada uno en torno a un centro de servicio que él denomina "Agrópolis" o *cities in the field*. Los distritos están pensados como teniendo un alto grado de autonomía en la gestión productiva y de soporte rural, y formando parte de una red que integra los mercados locales con los regionales y el nacional. El modelo llega incluso a proponer tamaños posibles y óptimos de población por niveles de la red. Sin embargo, Friedmann tampoco es lo suficientemente explícito respecto a los cambios en las formas de organización productiva implicados en el M.R. Al menos no lo es en los trabajos suyos hasta ahora conocidos. Sin embargo, de la lectura de los trabajos citados, se intuye una orientación hacia formas colectivas de propiedad o de trabajo rural.

Si bien ambos autores ponen el acento en la autogestión local o descentralización político-administrativa, no se ve cómo puedan llevarse a cabo y desarrollarse sin una contraparte de planificación centralizada, cambios tan radicales en el modelo global del desarrollo de los países a los que está dirigido el M.R. No existiría otro medio que permitiera la transferencia de factores productivos (entre sectores económicos, regionales e incluso entre unidades productivas) implicada en la recomendación de emplear fuerza de trabajo estacional para obras de infraestructura rural de interés colectivo.

La pre-condición de reestructuración de las relaciones de dependencia externas, anotadas por ambos autores con referencia al M.R., también parecería apuntar en la misma dirección. Todo ello hace pensar que las implicaciones del M.R. en la reorganización de los espacios nacionales, en general, y de la distribución de la población, en particular, son enormes. Sin embargo, los autores, ambos destacados Cientistas Regionales, aún tienen pendiente su explicitación.

Tesis 6: El desarrollo económico depende de las posibilidades de los países de acceder con sus productos a los mercados internacionales explotando sus ventajas comparativas

Para algunos países en desarrollo, esta opción tuvo una oportunidad histórica favorable durante el siglo pasado. La literatura acerca de desarrollo urbano y regional ofrece numerosas contribuciones

sobre el impacto de la explotación colonial, y su continuación durante la fase de economía primario-exportadora, en la reorganización regional y urbana de la América Latina (Di Filippo, 1974; Rofman, 1970). Sin embargo, la opción de desarrollo hacia "afuera", bajo el actual nivel de desarrollo del capitalismo mundial incorpora nuevos antecedentes para el estudio de sus efectos en la configuración de los espacios nacionales. Antes de identificar esta relación conviene referirse a los supuestos básicos de esta tesis de desarrollo.

El supuesto básico aceptado en esta opción de desarrollo es la división internacional del trabajo, que estimulada por la libertad de comercio, permite a un país especializarse y exportar aquellos productos que puede producir más barato a cambio de los que otros pueden suministrarle a un costo más bajo. Se sostiene que todos los países se benefician con el desarrollo del comercio internacional, más aún los países subdesarrollados más pequeños que tienen mercados reducidos y lento crecimiento. En éstos, la expansión interna dependería de las posibilidades de competir en el mercado mundial con productos que incorporen una elevada proporción de factores escasos en los países centrales: recursos naturales y/o mano de obra. Por otra parte, se sostiene que la importación de capitales, factor escaso en las economías subdesarrolladas, se produciría sólo en la medida que éstas se integren a los mercados mundiales a través del comercio exterior (Haberler). Todo lo anterior conduce a supuestos más específicos: 1) la tendencia al aumento de los precios de materias primas en relación a los de los productos manufacturados (Clark, 1950); 2) la ayuda financiera requerida para la explotación de las materias primas es temporal hasta alcanzar un punto de equilibrio internacional (Barré, 1971).

Durante las últimas dos décadas, y especialmente desde el nacimiento de la CEPAL, se ha desarrollado una extensa polémica centrada en la discrepancia entre estos supuestos ideales y las condiciones reales de desequilibrio en las relaciones externas e internas que afectan a las economías en desarrollo (Solari *et al.*, 1976).

En esta polémica, los sostenedores más ortodoxos de esta tesis, antes que hacer una revisión de sus propios supuestos, cuestionan las interpretaciones que sus críticos hacen de la condición de subdesarrollo. Por ejemplo, se prefiere pensar que el dualismo interno de los países subdesarrollados incorporados a los mercados internacionales es mejor a ningún desarrollo (Nurkse, 1959); que el subdesarrollo se explica en buena medida por las propias trabas que los países subdesarrollados imponen al comercio internacional (Haberler, 1959).

Otros autores que aceptan esta tesis ponen el punto de mira en las barreras internas que impiden que el sector externo actúe como propulsor del desarrollo (Meier, 1963); o, a la inversa, en los factores locales que permiten que algunas regiones se desarrollen mientras otras permanecen estancadas bajo el impulso hegemónico del sector de exportaciones (North, 1955; Chenery, 1958; Tiebout, 1956; Isard, 1956; Perloff, 1960).

Puesto el problema de esta forma, las implicaciones de política apuntan hacia las aparentes discrepancias entre las teorías (neoclásicas) del comercio internacional y las de crecimiento económico regional o nacional.¹

El aporte de los investigadores citados consistiría en precisar bajo qué condiciones internas a los países (regiones), la opción de desarrollo hacia "afuera" logra su máxima internalización. Este objetivo dependería de la posibilidad que existe hoy para algunos países (regiones) en desarrollo de conciliar la especialización internacional (regional) que permitiera aumentar los ingresos nacionales (regionales) con la diversificación de exportaciones. Con ello se reduciría la vulnerabilidad interna provocada por las fluctuaciones del mercado. La diversificación de exportaciones sería también la condición para la internalización de los efectos propulsores del sector dinámico externo.

En cuanto al impacto espacial de esta tesis, a un nivel general, se podría inferir una tendencia a la dispersión territorial de la población. Si se trata de explotar recursos naturales, los capitales se orientarían hacia la localización de las materias primas más que a las concentraciones del mercado interno. Los ingresos regionales generados por el sector exportador serían relativamente elevados puesto que la utilidad de las empresas dependerá más de la escasez relativa del producto que de deprimir salarios. La absorción de mano de obra variaría con la naturaleza del producto.

Si, en cambio, se trata de explotar la mano de obra local para la producción orientada a los mercados de consumo externos, el efecto sobre la distribución de población sería distinto según se trate de producción industrial o agrícola. En el primer caso, sería de concentración en una o dos ciudades y, en el segundo, de una relativa dispersión. Este último efecto se ve reforzado con la usual integración de explotaciones modernas orientadas al sector de

¹ Es interesante observar que los autores que más han contribuido en esta exploración son economistas regionales con instrumentos de análisis tomados de la teoría del comercio internacional. Ninguno de ellos, sin embargo, entra en la investigación de los elementos de la economía política que condicionan las relaciones tanto externas como internas de los países.

mercado externo y de subsistencia, la que tiende a retener mano de obra en el campo.

No se puede avanzar más de esto en el nivel general del impacto espacial de esta tesis. Se requerirá de la discusión particularizada por país, a especificar más adelante, para revelar efectos que sirvan de base a la planificación regional.

Debemos suponer, además, que el efecto de esta opción en la distribución de población será diferente en un país con una base industrial consolidada de otro con base agrícola y/o minera. En el primer caso, se puede anticipar una mayor retención nacional del excedente exportable a través de la demanda por insumos locales. Pero la presión de esta demanda tendería a concentrarse en las ciudades principales donde se localiza la industria, disminuyendo así el efecto desconcentrador antes mencionado.

Por último, del sistema político-económico depende, en buena medida, la cuota del excedente retenido por el país y su asignación interna entre sectores sociales y regiones. En efecto: de él dependerá el grado de autonomía del Estado en la negociación con el capital internacional, grado que, a su vez, dependerá de la base de sustentación social del Estado.

TEMA-PROBLEMA III: CONCENTRACION URBANO-REGIONAL Y DESARROLLO

Tesis 7: La concentración de población en las grandes ciudades latinoamericanas es excesiva respecto al desarrollo económico y un obstáculo a la integración de las economías nacionales; o un factor que acentúa las condiciones de subdesarrollo dependiente

El carácter negativo que se atribuye a las tendencias de concentración urbana en los distintos países de la región y la supuesta ligazón de éstas con la marginalidad urbana, es una tesis bastante difundida en la práctica de la planificación regional. De esta tesis participan autores de diferente orientación teórica e ideológica.

Una interpretación postula que el sector moderno es capaz de absorber gradualmente al sector atrasado, generando una dinámica de desarrollo y modernización. Desde este punto de vista los desplazamientos de población desde las regiones a las grandes ciudades tendrían un carácter positivo, ya sea como reservas poblacionales para un inminente crecimiento industrial (CEPAL, 1949, 1955), o como expresión de un cambio cultural (Germani, 1965) y político (Friedmann, 1967). Los dos últimos autores consideran estos cambios como sustitutos de una revolución social.

Más tarde, cuando el optimismo inicial contrasta con problemas identificados por los mismos autores, como el de marginalidad urbana, los enfoques son readaptados acorde a esa nueva condición. Se dirá que la causa más importante de la marginalidad urbana reside en el hecho que la urbanización avanza más rápidamente que la industrialización (CEPAL, 1962, 1963). Al llamar la atención sobre este desajuste estructural, los autores dejan en claro que él no es contradictorio en cuanto al hecho de reconocer en las migraciones rural-urbanas un factor económico y culturalmente innovativo. Para Friedmann, si Chile hubiera experimentado una tasa de urbanización "normal" (en relación con su desarrollo económico) todavía sería un país predominantemente agrario gobernado por una *élite* tradicional. El carácter negativo de la concentración urbana ("hiperurbanización", según el autor) se manifiesta

en la creciente masa de marginales urbanos y en una distracción creciente de recursos económicos en inversiones sociales urbanas. De ahí el atraso económico y la inflación que el autor ve como productos de la "hiperurbanización".

Para todos los autores que comparten el enfoque anterior, en sus alcances generales, el problema debe ser enfrentado en su origen: el atraso regional, a través de políticas de descentralización espacial. La importancia atribuida a la variable espacial en los procesos de integración económica y cultural de un país queda planteada por uno de los autores más influyentes en la formación de esta tesis, para quien las relaciones espaciales son "la médula del problema del desarrollo económico" (Higgins, 1970).

Ya sea que estén orientadas al desarrollo urbano-industrial o al desarrollo rural-agrícola, las políticas de descentralización regional ensayadas en la América Latina durante los últimos diez años parten del supuesto de que uno de los principales obstáculos del desarrollo económico son los desequilibrios regionales. Esta tesis favorece la formación de subsistemas de polos de desarrollo, o de centros de crecimiento regionales, que integren los recursos naturales al crecimiento industrial y difundan el progreso técnico y valores "modernos" a todo el territorio nacional, reteniendo así la población en las regiones (Friedmann, 1973; Boisier, 1972).

Otros autores, desde posiciones ideológicas diferentes, comparten el carácter negativo de la concentración urbana poniendo el acento en las relaciones de dominación neocolonial entre países y entre clases sociales. Las grandes concentraciones urbanas serían la matriz espacial que mediatiza las relaciones de dependencia externa y de dominación interna, las que condicionan la situación de subdesarrollo. Los procesos de formación de las grandes ciudades son entendidos como parte de la problemática más amplia de la llamada sociología de la dependencia (Quijano, 1967; Castells, 1973). El carácter "desigual" del desarrollo capitalista dependiente explicaría la formación de grandes concentraciones de población sin el desarrollo equivalente de la capacidad productiva (Castells, 1973).

Lejos de suponer un estímulo al desarrollo nacional y continental, las actuales tendencias de concentración urbana en la América Latina, y sus efectos, estimulan el subdesarrollo, acentuando la dependencia y el colonialismo interno (Quijano, 1967). Dentro de esta línea de pensamiento, no se ofrecen políticas específicas de redistribución de población. La superación de los desequilibrios, como el existente entre industrialización y urbanización, se subordina a la cancelación del régimen capitalista cuyos límites históricos quedarían de manifiesto por las tendencias del propio proceso de marginalización urbana.

Tesis 8: El crecimiento de las grandes ciudades ha contribuido a la elevación de la productividad de la economía y a la integración del mercado nacional. La marginalidad rural (sector de subsistencia) representa una reserva para la expansión del mercado interno.

Desde una posición radicalmente contraria a la anterior, un número creciente de autores enfatiza el carácter positivo de las grandes concentraciones urbanas en la elevación de la productividad general de las economías nacionales y en la integración de los mercados internos. Esta posición comparte las objeciones hechas a afirmaciones que atribuyen elevados costos sociales a las grandes ciudades, sin considerar en los cálculos los beneficios que éstas ofrecen (Richardson, 1973, 1976; Mera, 1973). Desde el punto de vista económico, estos beneficios consistirían en economías de escala externas de la concentración; desde el punto de vista social, se expresarían en una mayor accesibilidad física e institucional a los servicios de consumo colectivo, al mercado de trabajo y al consumo privado; desde el punto de vista político, la concentración en grandes ciudades facilitaría la participación organizada de las masas en las políticas del Estado. A la vez, se resalta que la migración rural-urbana, principal fuente de crecimiento de las grandes ciudades, sería condición necesaria aunque no suficiente de la introducción de tecnologías de mayor productividad en el sector rural.

Quienes sostienen esta tesis no ignoran los problemas acarreados por los procesos que conducen a un crecimiento urbano concentrado en grandes ciudades. Pero estos problemas son mirados como "efectos" de un modo de desarrollo, añadiéndose que no es en los efectos donde corresponde concentrar la acción sino que en sus causas o contradicciones.

En apoyo a esta tesis, concurren autores de diferentes posiciones ideológicas. Para unos, la migración del campo a las ciudades principales es visualizada como un cambio en la estructura ocupacional desde actividades agrícolas de baja productividad inicial a otras urbanas de mayor productividad. Dada la baja elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos, el crecimiento de la economía dependerá de la expansión de las actividades localizadas en la ciudad (industria, construcción y servicios), las que deberán absorber el grueso del crecimiento de la población activa. Sin preocuparse por el tamaño de las grandes ciudades ni de su rápido crecimiento, se acepta la concentración urbana como hecho irreversible a ser considerado como un dato en la planificación de la economía y del diseño interno de las grandes ciudades (Currie,

1973). Quienes sostienen esta posición se encargan de dejar en claro que abandonar los intentos fallidos de detener el crecimiento de las grandes ciudades no es incompatible con medidas eficaces de estímulo al desarrollo regional. La experiencia francesa es citada con frecuencia en este respecto.

Sin dejar de adherir a la tesis expuesta arriba, este enfoque enfatiza los aspectos económicos y está fuertemente influido por la estrecha correlación entre urbanización y desarrollo económico que experimentaron los países más avanzados del mundo capitalista. Hay implícito en esta apreciación un supuesto de homogeneidad en lo que concierne a la participación de los diferentes sectores sociales en ambos procesos y a las tendencias naturales al equilibrio que se harán finalmente cargo de las desigualdades observadas. La planificación es llamada a contribuir a esas tendencias desde un rol subordinado a las fuerzas del mercado.

Otros autores sostienen esta tesis desde una posición diferente, orientando la investigación dentro del marco histórico particular en que se da la vinculación entre urbanización y desarrollo en la región. La concentración de población en grandes ciudades nada tendría de excesivo, si se abandona el marco referencial de los países desarrollados cuyo curso histórico no sería posible ni deseable reproducir en la América Latina. La concentración del crecimiento en grandes ciudades en desmedro del "interior" es vista como resultado de la profundización de la división social del trabajo condicionado por: a) la implantación de una industrialización de tipo substitutivo; b) una combinación de modos de producción en diferentes niveles de desarrollo; c) una fuerte presión demográfica sobre los recursos productivos; d) la dependencia externa; y, e) las grandes diferencias iniciales al interior de la estructura social interna. Se trata de condicionantes sin precedentes históricos y, además, con modalidades diferentes en cada país.

Dentro de este cuadro de condicionantes históricos se distinguen los procesos técnico-económicos, de los arreglos institucionales que explican: a) la concentración espacial del proceso de la industrialización; y b) la distribución diferencial de sus costos y beneficios entre los diferentes agentes sociales (Singer, 1973). Se sostiene que, dentro del modelo de industrialización substitutiva, el solo hecho de existir de una industria implica subsidios directos e indirectos al capital industrial. Entre estos últimos se cuentan las elevadas y sucesivas inversiones de infraestructura en las ciudades principales. Según esta tesis, los beneficios de estas inversiones serían internalizados por las grandes empresas y los costos descargados en el conjunto de la sociedad (Singer, 1974).

A pesar de las enormes desigualdades internas que se generan al

interior de las grandes ciudades, según esta tesis, el sector "informal" ha sido capaz de absorber a la masa de inmigrantes rurales en empleos de una productividad considerablemente superior a la de los empleos precedentes en actividades agrícolas. El corolario de esta constatación empírica es que la migración interna hacia las grandes ciudades contribuye a la elevación de la productividad general de las economías nacionales.

Por último, se sostiene que el problema de insatisfacción de necesidades de servicios urbanos en las grandes ciudades no residiría entonces en la supuesta baja rentabilidad de la economía urbana (la cual es alta en términos relativos) sino en la forma como el mercado reparte los beneficios y costos de la urbanización entre los distintos sectores sociales. De ahí que bajo este enfoque, los conceptos de "hiperurbanización" y "urbanización descapitalizada" resultan inapropiados. La economía urbana de las grandes ciudades sería viable si se asignasen los costos sociales a productores y usuarios en proporción a los beneficios recibidos por ellos y si se adoptasen medidas planificadas que se anticipen a los problemas de desigualdad e ineficiencia provocados por el crecimiento espontáneo. De no ser posible ni lo uno ni lo otro, en una medida ideal, se sostiene que ello no es culpa de la ciudad ni de su tamaño, sino del modo de desarrollo.

TESIS GENERALES ANTE SITUACIONES PARTICULARES

Corresponde ahora sugerir un procedimiento para la discusión de las tesis enunciadas en el capítulo anterior, atendiendo a dos propósitos. Uno es contribuir a la clarificación teórica tanto al interior del área de estudios poblacionales y del área urbano-regional, como entre ambas áreas. El otro es verificar la viabilidad de las tesis, de formulación general, en las realidades concretas a las cuales son aplicables: los países.

1. Nivel teórico global de la discusión

A este nivel, la discusión tendría por objetivos: a) explicitar los supuestos de tipo valorativo de las tesis presentadas en el tema: "crecimiento poblacional y desarrollo económico" (Tesis 1, 2 y 3), las cuales tienen su origen en el campo de estudios poblacionales; y, b) verificar el grado de coherencia entre las tesis 1, 2 y 3, las estrategias alternativas de desarrollo global (tesis 4, 5 y 6) y las tesis sobre patrones alternativos de desarrollo urbano-regional (tesis 7 y 8), estas últimas originadas en el campo de estudios urbano-regionales.

De la simple lectura del capítulo anterior es posible entrever, con cierta claridad, coherencias entre tesis formuladas en los diferentes temas-problemas. En algunos casos se trata de un mismo autor, en otros no. Cualquiera sea el caso, se trata de métodos de análisis y orientaciones teóricas que parecen prometedoras en cuanto al desarrollo de enfoques que integran los aspectos poblacionales y urbano-regionales del desarrollo. Partiendo de las tesis, se trataría de orientar la discusión para avanzar en el desarrollo de esos enfoques.

En otros casos se advierten discrepancias entre tesis, ya sea formuladas por un mismo autor o por distintos propulsores.

Las discrepancias se podrían explicar, quizás, por la evolución de determinadas posiciones originadas, supuestamente universales, rechazadas por realidades históricas, particulares y cambiantes. La discusión se orientaría a profundizar en esta dirección.

Por último, de la lectura de las tesis se observan compromisos sobre un determinado patrón de asentamiento de la población, o

de estructura espacial que, aparentemente, une autores de posiciones ideológicas discrepantes. Tal observación sugiere profundizar la discusión sobre el grado de correspondencia o simetría entre estructuras socio-económicas y estructuras ecológico-espaciales reales o ideales. Tal discusión contribuiría a una mejor fundamentación de proposiciones en el sentido que: a) una misma estructura espacial (o conjunto de dotaciones materiales) puede dar lugar a diferentes usos sociales (los que están determinados por la forma de la organización productiva); y, b) los cambios planificados o espontáneos de una determinada estructura espacial (frecuentemente formulados con aspiraciones a cambios globales) no afectan necesariamente las estructuras socio-económicas.

2. Viabilidad de las tesis a nivel nacional

Ya hemos dicho en la Introducción que las tesis sobre desarrollo latinoamericano, con mayor influencia en los esquemas de planificación regional, han sido formuladas en un nivel general, sin dar cuenta de las características particulares de los países ni de las oportunidades en las cuales terminan por aplicarse. Las diferencias entre países y entre momentos históricos (a veces de períodos cortísimos) son notables y la aplicación acrítica por parte de la planificación regional de modelos generales de desarrollo puede conducir a resultados muy distantes de los objetivos indicados en los planes. Interesa entonces puntualizar la discusión de las tesis enunciadas a la vista de las diferentes situaciones concretas, pero, antes de hacerlo, propondremos factores que dan cuenta de tales diferencias.

a) Factores de diferenciación entre países

Nivel de las fuerzas productivas: Para los efectos de esta primera discusión bastaría distinguir entre países i) de economías primario-exportadora; ii) industriales a nivel de bienes de consumo final; iii) industriales a nivel de bienes de capital.

Tamaño del mercado interno: i) países pequeños (los centroamericanos, del Caribe, el Ecuador, Paraguay, el Uruguay; ii) países intermedios (Chile, el Perú, Colombia, Venezuela); iii) países grandes (la Argentina, el Brasil y México).

Grado de consolidación de la estructura urbano-regional: i) países de urbanización incipiente, o con menos del 50 por ciento de la población viviendo en ciudades; ii) países en un grado intermedio de urbanización, o con el 50 por ciento al 70 por ciento de sus poblaciones viviendo en ciudades; iii) países urbanizados,

o con más del 70 por ciento de su población viviendo en ciudades.

Dotación de factores naturales: Naturaleza y localización territorial de los recursos naturales, tamaño geográfico, clima y forma del país.

Régimen económico-político: i) países con economías de mercado bajo regímenes autoritarios; ii) países de planificación indicativa bajo economías mixtas y régimen democrático representativo; iii) países de planificación centralizada impositiva (o de organización socialista de la producción).

b) *Rediscusión de las tesis por países*

Se propone concentrar el debate en los siguientes puntos:

i) grado de aplicabilidad de las tesis presentadas en el tema-problema “crecimiento poblacional y desarrollo” (tesis 1, 2 y 3) a casos-países (o tipos) diferenciados acorde a los factores antes propuestos;

ii) grado de aplicabilidad de las estrategias presentadas en el tema-problema “desarrollo económico y grado de apertura externa” (tesis 4, 5 y 6) a casos-países (o tipos), haciendo referencia explícita al impacto en la distribución espacial de la población;

iii) rediscusión de las tesis alternativas (7 y 8) sobre “concentración urbana-regional y desarrollo” ante las condiciones particulares presentadas por los países, poniendo particular atención a la relación entre los modelos de organización espacial en discusión y la distribución de la población.

ANEXO I

ESTUDIO DE CASOS

Pauta para la presentación de los casos de planificación urbano-regional y de políticas de redistribución de población.

Objetivo. Evaluar los efectos en la distribución de población de las estrategias y políticas globales, sectoriales y regionales de desarrollo. La evaluación se hará tomando como referencia los objetivos del plan o las políticas de desarrollo regional.

a) *A nivel global:*

- metas de crecimiento del producto;
- metas de inversión por sectores económicos (nacional e internacional), por Agentes (público y privado, nacional e internacional);
- metas de distribución del ingreso;
- política salarial y ocupacional;
- sector externo (régimen de comercio internacional, tratamiento de la inversión externa);
- política tecnológica.

b) *A nivel sectorial:*

- políticas de control poblacional;
- políticas de transporte y comunicaciones;
- políticas de industrialización;
- políticas de desarrollo agropecuario;
- políticas de educación, salud y vivienda.

c) *A nivel regional:*

- políticas de descentralización industrial;
- políticas de desarrollo rural;
- descentralización político-administrativa;
- desarrollo de regiones especiales (regiones fronterizas deprimidas, etc.);
- políticas de áreas metropolitanas;
- políticas de transporte y comunicaciones;
- red nacional de centros urbanos.

d) *Políticas de redistribución espacial de población*

Interesa advertir qué posibilidades tiene la planificación regional para modificar las tendencias de distribución poblacional basándose en:

- i) los instrumentos y modelos propios de la planificación regional, sin poner como condición cambios previos en las políticas globales y/o sectoriales;
- ii) la factibilidad efectiva de influir desde el nivel regional en la formulación de estrategias y políticas globales y sectoriales de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alonso, William, *Problems Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization*, Berkeley, Univ. of California, W.P. 58, 1971.
- Alberts, Joop, *Estado Actual de las Políticas de Redistribución Espacial en América Latina*, Santiago, CELADE, mimeo, 1977.
- Atria, Raúl y González, J.C., *La Noción de Política de Población: Una Revisión de la Literatura Reciente*, Santiago, PISPAL/CELADE, 1975.
- Barré, Raymond, *Desarrollo Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Boisier, Sergio, "Industrialización, Urbanización, Polarización: Hacia un Enfoque Integrado", en *Revista EURE*, Vol. III, N° 5, 1972.
- Boote, Robert E., "The Impact of Urbanization on the Environment", documento para la Conferencia de Rehovot sobre urbanización y desarrollo en los países en desarrollo (agosto de 1971); cit. por Ashish Bose, "Rural Development, Dispersal of Industries and Population Redistribution: Policies and Experiences", en Naciones Unidas, *The Population Debate. Dimensions and Perspectives* (E/F/S.75.XII.5) Vol. II. Nueva York, 1971.
- Castells, Manuel, "La Urbanización Dependiente en América Latina", en Castells, comp., *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Barcelona, Ed. Gili, 1973.
- CEBRAP, *Empleo y Fuerza de Trabajo en América Latina*, Sao Paulo, CEBRAP, 1971.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*. (E/CN 12/Rev. I, enero de 1951). Naciones Unidas, Nueva York, 1949.
- CEPAL, *El Desarrollo Económico de América Latina de la Post Guerra*. (E/CN 12/666) Buenos Aires, Ed. Solar/Hachete, 1963.
- CEPAL, *Introducción a la Técnica de la Programación* (E/CN 12/363, julio 1955). Vol. I de la Serie "Análisis y Proyección del Desarrollo Económico", Naciones Unidas, Nueva York, 1955.
- Clark, Colin, "World Resources and World Population" en *Proceedings of the U.N. Conference on the Conservation and Utilization of Resources*, Naciones Unidas, Nueva York, 1950.
- Coraggio, José Luis, "Polarización hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo", en *Revista EURE*, Vol. II, N° 4, 1972.
- Currie, Laughlin, "La Política Urbana y el Plan de Desarrollo", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. V, N° 3, 1973.
- Chenery, B. Hollis, "Ventaja Comparativa y Política de Desarrollo", en *The American Economic Review*, Vol. 51, N° 1, 1961.
- De Mattos, Carlos, "La Movilidad Espacial de Recursos en los Países Latinoamericanos", en ILPES/ILDIS, *Planificación Regional y Urbana en América Latina*. México, Ed. Siglo XXI, 1974.
- Di Filippo, Armando, *El Condicionamiento Económico de las Migraciones Internas en América Latina*, Santiago, CELADE, 1974.

- Di Filippo, Armando, *Desarrollo y Políticas Redistributivas de Población* (Versión Preliminar) Documento de Trabajo N°2, PISPAL/CELADE, 1975.
- Friedmann, John, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1966.
- Friedmann, John, *Hacia una Política de Urbanización Deliberada*. Santiago, CIDU, Documento de Trabajo, 1969.
- Friedmann, John, "La Urbanización y el Desarrollo Nacional", en *Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional*, México, Ed. Diana, 1973, 1976.
- Friedmann, J. y Lackington, Th., "Hyperurbanization and National Development in Chile: Some Hypotheses", en *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 2, N° 4. (En Español, publicaciones de CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1967), 1967.
- Friedmann, J. y Douglas, M., *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia*. Los Angeles, University of California, School of Architecture and Urban Planning, 1974.
- Germani, Gino, "Secularización y Desarrollo Económico", en Centro de Pesquisas en Ciências Sociais, *Resistência e Mudança*, Río de Janeiro, 1960.
- Haberler, Gottfried, "Comercio Internacional y Desarrollo Económico", en Theberge, J.D., comp., *Economía del Comercio y Desarrollo*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu. (Publicación original de fecha 1959).
- Haberler, Gottfried, "Ventaja Comparativa, Producción Agrícola y Comercio Internacional", en Theberge, J.D., comp., *Economía del Comercio y Desarrollo*. Buenos Aires, Ed. Amorrortu. (Publicación original en 1964), 1964.
- Higgins, Benjamín, "La Ciudad y el Desarrollo Económico. Urbanización, Industrialización y Desarrollo Económico", en Beyer, Ed., *La Explosión Urbana en América Latina, Un Continente en Proceso de Modernización*. Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1970.
- Hirsch, Albert O., *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press, 1958.
- ILPES/ILDIS, *Planificación Regional y Urbana en América Latina*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. México, Ed. Siglo XXI, 1974.
- Isard, Walter, *Location and Space Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1956.
- Johnson, E.A.J., *The Organization of Space in Developing Countries*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975, 1970.
- Lefebvre, Louis, *On The Paradigm for Economic Development*, Mimeo, abril, 1973.
- Lefebvre, Louis y Datta, Chaudhuri Mrinal, *Regional Development and Prospects in South and South East Asia*, París/The Hague, Mouton, 1971.
- Meier M., Gerald, *International Trade and Development*. Nueva York, Harper and Row, 1963.
- Mera, K., "On the Urban Agglomeration and Economic Efficiency", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 21, N° 2, 1973.
- Mihailović, Kosta, *Regional Development Experiences and Prospects in Eastern Europe*, París/The Hague, Mouton, 1972.
- North, Douglas, "Location Theory and Regional Economic Growth", en *Journal of Political Economy*, Vol. LXII, N° 3, 1955.
- Nurkse, Ragnar, "Modelos de Comercio y Desarrollo", en Theberge, J.D., comp., *Economía del Comercio y Desarrollo*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu (Publicación original de fecha 1959), 1959.

- Perloff, Harvey, *et al.*, *Regions, Resources and Economic Growth*, Baltimore, John Hopkins Press, 1960.
- Quijano, Anibal, *Dependencia, Cambio Social y Urbanización en América Latina*, CEPAL, División de Asuntos Sociales, mimeo, 1967.
- Rofman, Alejandro, *Estructuración del Espacio en una Sociedad Dependiente: El Caso Latinoamericano*. Buenos Aires, CEUR/Instituto Di Tella, 1970.
- Richardson, H.W., *The Economics of Urban Size*, Farborough, Saxon House, 1973.
- Richardson, H.W., "The Costs and Benefits of Alternative Settlements Patterns: Or are Big Cities Bad", en Naciones Unidas, *The Population Debate, Dimensions and Perspectives* (E/F/S.75.XII.5) Vol. II. Nueva York, Naciones Unidas, 1976.
- Rollins, Charles, "Población y Fuerza de Trabajo en América Latina: Algunos Ejercicios de Simulación", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, 1er. Trimestre, 1977.
- Seers, Dudley, "The Stages of Economic Development of a Primary Producer in the Middle of the Twentieth Century", en *Economic Bulletin of Ghana*, citado por P. Singer, *Desenvolvimento Econômico*, 1963.
- Singer, Paul, *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*, Sao Paulo, Editora de Universidade de Sao Paulo, 1968.
- Singer, Paul, *Dinámica de la Población y Desarrollo*, México, Ed. Siglo XXI, 1971.
- Singer, Paul, *La Economía Política de la Urbanización*, Sao Paulo, Edic. CEBRAP, 1974.
- Soja, Ed., Comentarios sobre el trabajo de Ruttan, V.W., "A Skeptical Perspective", en *Proceedings of the Second Annual Spring Colloquium. On Comparative Urbanization*. Los Angeles, University of California. Los Angeles, 1974.
- Solari, A., Franco, R., y Jutkowitz, J., *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*, Textos de ILPES, México, Ed. Siglo XXI, 1976.
- Urzúa, Raúl, *Estructura Agraria y Dinámica Poblacional*, Documento de Trabajo N° 7, PISPAL/CELADE, 1975.
- Willig, Richard, *Urban-Rural Relations in El Salvador*. Tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1974.

**LA DISTRIBUCION ESPACIAL
DE LA POBLACION:
DESARROLLO URBANO Y RURAL**

Louis Lefebver
York University,
Canadá

Agradezco a Liisa North, de la Universidad de York, y a Francisco León, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social por sus útiles comentarios y sugerencias.

Se presentó una versión anterior de este artículo en enero de 1977 al Seminario de Investigación Latinoamericana del Instituto para la Cooperación Internacional, Universidad de Ottawa.

Introducción

Una teoría de la distribución espacial de la población debe satisfacer dos requisitos. En primer lugar, debe iluminar, o explicar en forma coherente, los procesos causales o históricos que han conducido a la distribución existente de la población. En segundo lugar, debe identificar las relaciones estructurales pertinentes entre las variables sociales, económicas y políticas y la distribución de la población, de modo de entregar una base para la formulación de políticas. En consecuencia, una teoría que tenga alguna pretensión de aplicabilidad debe considerar interacciones complejas que no pueden ser analizadas con las herramientas de una sola disciplina. El objetivo de este artículo es bosquejar los elementos de una tal teoría. En primer lugar, intenta explicar la distribución de población existente en la América Latina (y en otras regiones en desarrollo), desde el punto de vista de las políticas de sustitución de importaciones llevadas en exceso, en razón de la inadecuada aplicación de un paradigma histórico para el desarrollo y de la falta de consideración del papel de la distribución del ingreso en el desarrollo. En segundo lugar, la teoría llama la atención sobre la importancia de las relaciones estructurales entre variables potencialmente sujetas al control a través de políticas tales como las relativas a precios, salarios, empleo y distribución del ingreso, por una parte, y a la distribución de la población, por la otra. Finalmente, bosqueja los obstáculos políticos a una política de desarrollo que buscase combinar el crecimiento económico con la equidad.

Huelga decir que el pleno desarrollo de dicha teoría necesitaría de mucha elaboración adicional antes que pueda considerarse completa.¹ Pero aun cuando no se combine con un análisis empí-

¹ Los elementos del análisis que se presentan aquí se tratan con mayor detalle en los artículos del autor de este documento "On the Paradigm for Economic Development", en *World Development*, enero de 1974, pp. 1-8; y "Critique of Development Planning in Private Enterprises Economies", en *Indian Economic Review*, octubre de 1974, pp. 133-148. Después de haberse presentado una primera versión de este artículo en enero de 1977, Michael Lipton publicó su monografía titulada *Why Poor People Stay Poor*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977. Algunos de sus argumentos, aunque se han elaborado en forma independiente, concuerdan con los del autor de este documento.

rico, se basa en fenómenos bien conocidos observables generalmente, que no estarían sujetos a discusión ni sobre bases ideológicas ni empíricas.² Por tanto, la cuestión en juego, es de interpretación y consistencia analítica. Además, mientras que la conclusión del argumento es que los esfuerzos del desarrollo deben reorientarse hacia el progreso rural y agrícola, el objetivo no es el desarrollo rural de por sí, sino el logro del desarrollo tanto urbano como rural, de modo que sea posible combinar el crecimiento económico con una distribución equitativa del ingreso. En rigor, el argumento expuesto por el autor de este trabajo comparte muchos de los elementos discutidos en la "Tesis 2" del valioso documento central preparado por Guillermo Geisse; en cambio, se desea aclarar que la designación *Modelo Rural* en la "Tesis 5" puede prestarse para confusiones.³

Antecedentes históricos

Con pocas excepciones, los esfuerzos desplegados en los decenios recientes para motivar, o para lograr el desarrollo económico nacional, no han llegado a reconocer la importancia fundamental de mejorar la suerte de las poblaciones rurales *in situ*, esto es, dentro de los mismos sectores rurales. Aun en los casos que se promulgó o se puso en práctica una reforma agraria, los beneficiarios no recibieron apoyo técnico y financiero apropiados, y quienes no se beneficiaban por la reforma quedaban librados a sus propios medios. Por el contrario, se ha puesto énfasis en la industrialización urbana, lo que ha provocado una emigración neta de las poblaciones desde las zonas rurales a las urbanas.

Los encargados de elaborar las políticas han supuesto que el problema agrario -pobreza y desempleo rural- se vería resuelto a su debido tiempo por una transferencia gradual de las poblaciones rurales a ocupaciones industriales y comerciales urbanas. Esta suposición se ha fundamentado sobre una errónea interpretación de la aplicabilidad de la experiencia histórica del mundo industrializado actual, tal como lo indica el hecho que, incluso ahora, los teóricos del desarrollo insisten en usar la proporción de

² Tales fenómenos típicos son, entre otros, el proteccionismo otorgado a la industria pero no a la agricultura; la distorsión de los términos internos de intercambio entre la industria y la agricultura en desmedro de esta última; la creciente dependencia respecto de las importaciones alimenticias y de insumos para el sostenimiento de la industria; la persistencia de un excedente de capacidad industrial, etc.

³ *Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Espacial de la Población*, DS/28-3, Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile, enero de 1978.

la mano de obra ocupada en labores no agrícolas como un índice importante del desarrollo económico relativo. Los encargados del diseño de políticas han pasado por alto o desatendido el hecho que la existencia de un sector rural-agrícola en vigoroso crecimiento o bien establecido fue un componente esencial para el desarrollo de las actuales naciones industrializadas, y que la interacción económica de los sectores urbanos y rural fue también fundamental para la industrialización urbana sostenida. Como lo han reconocido Cuba y China, nada sería más perjudicial para proyectar el desarrollo que tal desatención. Y es en razón de esta misma desatención que ha sido tan predominante un excedente de capacidad industrial en las economías de mercado en desarrollo.

En cualquier caso, debe reconocerse que las condiciones para el desarrollo son diferentes hoy en día de lo que eran en el siglo XIX. Las actuales naciones en desarrollo no tienen a su disposición una abundancia de regiones ricas en recursos y subpobladas, como las que se hallaban abiertas a la colonización (o apropiación forzosa) por parte de poblaciones europeas, ni cuentan con las condiciones favorables para los movimientos de capital, como las que existieron en el siglo XIX. Por tanto, tampoco tienen lugar aquellas relaciones entre la migración, nuevas oportunidades de ingreso para los grupos de menor ingreso, y la oferta y la demanda, que motivaron originalmente la inversión y llevaron al desarrollo de las actuales naciones industrializadas -incluyendo la Unión Soviética y el Japón. Se hace necesario, en consecuencia, adoptar otros enfoques.⁴

En la América Latina, la tendencia a emular la experiencia histórica de los países ya industrializados se ha visto reforzada por un apego exagerado a la doctrina Prebisch. Como es bien sabido, se ha promovido la industrialización mediante la aplicación de medidas proteccionistas, a la vez que se ha desalentado el desarrollo del sector agrícola mediante la intervención consciente, debido al temor de que los términos de intercambio en el comercio internacional favoreciesen a los países productores de bienes industriales. El argumento -que se basa en la suposición de una baja elasticidad-ingreso de la demanda promedio de materias primas y productos de primera necesidad en el comercio internacional- no toma en cuenta los efectos que pudiera tener la distribución del ingreso sobre la demanda interna en favor de los grupos de menores ingresos o el crecimiento acelerado del ingreso de estos últimos.

Es irónico que haya sido una prosecución exagerada de las políticas anteriores lo que ha llevado a una creciente dependencia

⁴ Véase Lefebver, L., *On the Paradigm for Economic Development*, op. cit.

externa que se ha manifestado en un deterioro de la balanza de pagos. Los excedentes exportables regionales de granos han disminuido gradualmente y, en 1976, por primera vez, la América Latina se convirtió en un importador neto de granos alimenticios. Si los encargados de formular las políticas en la América Latina hubieran concentrado los esfuerzos nacionales en la promoción de sus regiones interiores y hubieran alentado la producción de alimentos como el medio lógico para el desarrollo de los sectores rurales y la mejora de los niveles de vida de sus propias poblaciones de bajos ingresos, el monto de la dependencia externa sería ahora significativamente menor.

Distorsiones y consecuencias estructurales

Cualesquiera que sean las causas originales de una política de industrialización urbana y de la desatención del sector rural, tal política ha tenido ciertas consecuencias irreversibles. La primera, y más importante, ha sido el crecimiento de las concentraciones urbanas, nutrido por corrientes de mano de obra barata desde las zonas rurales a las urbanas que han alcanzado tasas mayores de las que podían ser absorbidas por el crecimiento industrial y comercial. Esto ha traído, como consecuencia, el desempleo. En segundo lugar, el proceso de industrialización ha necesitado mantener bajos los precios de los bienes de consumo para los asalariados, lo cual, a su vez, se ha conseguido distorsionando artificialmente los términos internos de intercambio entre productos de primera necesidad y bienes industriales en favor de estos últimos. En países con una oferta de divisas extranjeras relativamente abundante, tales como Chile y Venezuela, esto podía lograrse fácilmente mediante el proteccionismo otorgado a la industria pero no a la agricultura, de modo que estos países, que anteriormente eran exportadores netos de alimentos, se han convertido en importadores netos de tales bienes. En otros países, como en el Brasil, las importaciones comerciales, en combinación con grandes contribuciones en forma de ayuda en alimentos, se han usado para mantener los precios de los granos en bajos niveles. Como consecuencia, la rentabilidad de la producción agrícola para el consumo interno se ha visto desfavorablemente afectada, con las correspondientes consecuencias para la inversión y el desarrollo en los sectores rurales.

No obstante, el efecto sobre la rentabilidad de la agricultura no ha sido uniforme. Mientras los grandes propietarios han podido aprovechar los métodos modernos de producción, a los pequeños

agricultores tal posibilidad se les ha visto cerrada.⁵ La explicación de esta situación desigual no estriba necesariamente en el hecho que las entidades agrícolas mayores gocen de alguna ventaja tecnológica inherente o de economías de escala. En realidad, las condiciones diferenciales de acceso al crédito y los subsidios directos e indirectos al uso del capital (tasas especiales de cambio y asignaciones de divisas para las importaciones de bienes de capital e insumos manufacturados), esto es, medidas tendientes a promover la inversión industrial urbana, podían ser aprovechadas por los propietarios de grandes explotaciones comerciales para la mecanización, logrando con ello, la sustitución de mano de obra. Es así como en países en que las explotaciones de mayor tamaño no han sido subdivididas, la prosperidad agrícola se ha visto limitada a estas mismas con ayuda de estos subsidios, mientras que el pequeño propietario, quien podría haber logrado una cierta rentabilidad tan sólo con una estructura de precios y términos de intercambio no distorsionados, se ha visto perjudicado. Y es aquí donde reside la explicación de un fenómeno que, de otro modo, sería desconcertante, esto es, el respaldo político prestado por los grandes terratenientes y empresarios agrícolas a políticas que, en términos globales, parecen discriminar en contra de la agricultura.

La distorsión de los términos de intercambio ha tenido desastrosas consecuencias. En primer lugar, ha sido la causa primordial del desempleo rural y de la consiguiente emigración a las concentraciones industriales urbanas, debido a que: a) ha alentado la sustitución de la mano de obra campesina por el capital; y, b) ha inhibido la prosperidad de las pequeñas propiedades agrícolas en donde no era posible la capitalización. En segundo lugar, ha estimulado el uso de equipos de capital importados y de insumos manufacturados por encima de lo que está justificado económicamente por la disponibilidad relativa de mano de obra y, por lo tanto, ha hecho recaer una fuerte carga sobre la balanza comercial. En tercer lugar, ha inhibido el desarrollo de amplia base de la producción agrícola para el consumo interno, trasladando con ello parte importante del abastecimiento alimenticio para consumo interno al sector de importación. Esto, a su vez, ha aumentado también la carga sobre la balanza comercial y ha llevado a una dependencia cada vez mayor respecto de los recursos externos.

Pero existen otras consecuencias relacionadas con el desarrollo de los sectores industriales urbanos. Como ya se ha señalado, el

⁵ Véase por ejemplo, R.A. Berry, "Special Problems of Policy Making in a Technologically Heterogeneous Agriculture: Colombia", en L.G. Reynolds, editor, *Agriculture in Development Theory*, New Haven: Yale University Press, 1975.

crecimiento de este sector se ha visto auxiliado -en rigor, subsidiado- por políticas discriminatorias en contra de la agricultura que han tenido el propósito de mantener una oferta barata de mano de obra y de bienes de consumo para los asalariados. Pero al ocurrir esto, se le ha negado a la industria urbana uno de los mercados estables más importantes para sus productos manufacturados, esto es, un sector agrícola en vigoroso crecimiento. En consecuencia, se ha destruido también la interrelación complementaria entre los sectores rural y urbano.

La complementación que existe entre el desarrollo rural y la industrialización urbana exige prestar atención a la importancia de la demanda o capacidad de absorción necesaria para una inversión sostenida de capital. Lo que es válido para la industrialización urbana lo es igualmente para la agricultura. La inversión y el esfuerzo dependen del crecimiento de mercados que permitan la venta de los productos a precios lo suficientemente altos para justificar la producción. La agricultura de plantación en forma característica depende de las oportunidades de exportación y, por consiguiente, depende de las vicisitudes de los mercados internacionales. Sólo pueden asegurarse mercados estables e internamente controlados para productos primordialmente destinados al consumo interno. Además, los mercados nacionales que cuentan con potencialidad para un desarrollo agrícola sobre una base amplia son aquellos que abastecen las necesidades de vastos sectores de la población; éstas se manifiestan primordialmente en forma de bienes de consumo básico (granos y fibras) y otros alimentos para el consumo en los grupos de menor ingreso.⁶ Pero a fin de crear estos mercados, debe aumentarse el poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso.

No es posible en esta oportunidad emprender una discusión de las políticas económicas tendientes a mejorar la distribución del ingreso y aumentar la capacidad de consumo de los grupos de menores ingresos. Baste indicar que, además de la reforma agraria, una parte fundamental de la estrategia consiste en aumentar la

⁶ El hecho que el consumo calórico o nutricional por habitante en la América Latina se aproxime al de Europa o Norteamérica, oculta el grado de desnutrición en las zonas de bajos ingresos, tales como el Nordeste del Brasil o partes de los países andinos, y entre las poblaciones de bajos ingresos en general. Además, los bienes de consumo básico no se limitan necesariamente a granos y fibras básicas. A medida que aumentan los ingresos de los grupos de menor ingreso, la calidad y tipo de productos agrícolas consumidos variarán junto con la composición de la típica canasta de mercado. Sabido es que la proteína animal, las hortalizas y frutas tienen una elasticidad-ingreso de demanda mucho mayor que los cereales de consumo directo. Por tanto, el aumento del ingreso entre los grupos de menores ingresos puede incentivar un desarrollo agrícola sostenido sin deficiencias de demanda en razón de los bajos valores de la elasticidad-ingreso.

demanda de mano de obra en empleos productivos y por cuenta propia con niveles de ingresos mínimos aceptables.⁷ Como en la mayoría de los países latinoamericanos se cuenta con mano de obra rural abundante y como -en presencia de políticas apropiadas- ésta misma se puede encauzar directamente hacia actividades que aumenten la producción de bienes para el consumo de sectores de bajos ingresos, tales como productos de consumo básico y otros bienes agrícolas, la estrategia del desarrollo se debe concentrar en el problema de cómo lograr una transformación rural correspondiente. La mejora en calidad de los productos agrícolas de bienes de consumo básico a bienes para el consumo demandados por mayores ingresos puede tener lugar *pari passu* con los consecuentes alimentos en los ingresos y niveles de vida de los grupos de menores ingresos.

Reorientación de los esfuerzos de desarrollo

Si estos argumentos son válidos, la política de sustitución de importaciones industriales urbanas debería reestructurarse de modo de no ser inconsistente con el desarrollo rural, sino de contribuir al mismo. Debe alentarse la producción agrícola substitutiva de importaciones, de modo de desarrollar el gran potencial de producción alimenticia de los países latinoamericanos, liberándolos con ello de la dependencia cada vez mayor de alimentos importados. Si se llevara a cabo tal acción en conjunto con la redistribución del ingreso en favor de los grupos de menores ingresos, o con políticas para el incremento acelerado del ingreso de esos mismos grupos, se satisfaría una meta primordial del desarrollo, y no llegarían a materializarse los efectos adversos sobre los términos de intercambio exterior que supone la tesis Prebisch. Esto ocurriría debido a que el consiguiente aumento de la demanda de productos agrícolas por parte de los grupos nacionales de menores ingresos, esto es, de personas cuya demanda adicional de alimentos y fibras no está aún saturada, compensaría la tendencia hacia una tasa relativamente menor de crecimiento de dicha demanda, al mantenerse constantes la distribución del ingreso y el poder adquisitivo de los estratos de ingresos menores.

Si se reorientara la estrategia del desarrollo hacia el fomento de los sectores agrícolas, sería necesario redestinar al menos algunos recursos, y posiblemente una cantidad considerable de los mismos,

⁷ Véase Lefebvre, L., *Critique of Development Planning in Private Enterprises Economies*, op. cit. y *On the Paradigm for Economic Development*, op. cit.

desde los sectores urbano-industriales hacia los rurales. Sería necesario dejar de lado el sistema proteccionista discriminatorio y otros tratamientos preferenciales concedidos a la industria, o bien habría que subsidiar directamente a la agricultura -especialmente la producción para el consumo interno. En cualquier caso, los productores industriales perderían directa o indirectamente las ventajas de los términos de intercambio interno, artificialmente distorsionados a su favor, y aumentarían las ventajas de la agricultura y la producción de bienes de consumo básico en relación con las actividades industriales. Ello tendría como consecuencia que, al aumentar la rentabilidad y la producción de la agricultura, tanto la tasa de desarrollo urbano como los niveles relativos de inversión y producción industriales, que ya dejarían de recibir subsidios, se desacelerarían, al menos transitoriamente. Asimismo, se reduciría o se eliminaría por completo la ventaja de los grandes propietarios sobre los pequeños agricultores, ya que aquéllos no seguirían beneficiándose de los subsidios originalmente otorgados para respaldar la industrialización. Al mismo tiempo, las industrias descentralizadas y las organizaciones de servicios auxiliares a la agricultura y al desarrollo rural se harían rentables para la inversión en zonas y centros de mercados rurales.

Sin subsidios que propicien el uso del capital aumentaría su costo para los productores en relación con el de la mano de obra, y los empleadores en la industria urbana y servicios hallarían que sería favorable para sus intereses la búsqueda de técnicas menos intensivas de capital, así como que les resultaría más beneficioso invertir en campos de actividades y tecnologías más intensivas de fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, los grandes propietarios encontrarían que les sería menos rentable usar técnicas muy intensivas de capital, en que se use maquinaria subsidiada para substituir la mano de obra no subsidiada. En consecuencia, a la larga, aumentaría también la demanda de fuerza de trabajo. Los pequeños propietarios, por otra parte, que típicamente dependen de métodos de producción más intensivos de mano de obra, no se hallarían en desventaja: el aumento relativo de los precios internos para los productos agrícolas, en combinación con un uso más eficaz de la mano de obra y otros recursos, motivado por la eliminación de los subsidios al capital, los pondría en condiciones de competir con los grandes productores.⁸ En razón de las mejores oportunidades de ingreso y niveles de vida en los sectores rurales, la migración hacia

⁸ Para la consulta de referencias bibliográficas en relación con la elección de técnicas, motivación de la mano de obra, y cuestiones relacionadas, véase por ejemplo Sen, A.K., *Employment, Technology and Development*, Oxford: Clarendon Press.

las regiones industriales urbanas se desaceleraría, se detendría, o incluso se invertiría.

Debe destacarse, sin embargo, que la reorientación del esfuerzo del desarrollo hacia el sector rural "no entraña necesariamente el abandono de los sectores industriales urbanos o incluso una reducción forzosa de la tasa de inversión industrial. Pero se le debe conceder prioridad a aquel tipo de industrialización que sea conducente a una estrategia de transformación rural y consistente con la misma. Esto, incidentalmente, puede incluir también inversiones industriales en montos significativos, en parte debido a que la nueva tecnología agrícola requiere fuertes insumos industriales (por ejemplo, acero, cemento y productos petroquímicos) y también debido a que a las industrias familiares artesanales auxiliares del crecimiento agroindustriales también se les debe suministrar insumos. El asunto es que, en contraste al paradigma occidental, en que la agricultura desempeñaba un papel de respaldo a la industrialización urbana, ahora la industrialización debe servir las necesidades de la transformación rural. Y asimismo debe reorientarse en forma correspondiente al comercio internacional".⁹

Obstáculos políticos

El verdadero problema es cómo llevar a cabo la reorientación de los esfuerzos. Son necesarios cambios en relación con el proteccionismo, las tasas de cambio, las relaciones de precios y los subsidios, esto es, se requiere la aplicación de políticas que afectan vitalmente la viabilidad del sector urbano. No se puede emprender tales cambios, ni siquiera es válido concebirlos, sin un extraordinario control político que debiera combinarse con medidas cuidadosamente preparadas a fin de reducir a un mínimo las conmociones transicionales. Estas podrían ser considerables, debido a que la eliminación de los subsidios directos e indirectos otorgados a la industria a expensas de los sectores rurales tendría importantes repercusiones para toda la economía urbana.

Como un cambio de los términos de intercambio en favor de la agricultura y la transferencia de recursos del sector urbano al rural, aumentarían los costos monetarios de la producción industrial, se reduciría la rentabilidad, y se desaceleraría o se suspendería temporalmente la tasa de inversión industrial urbana o de otros tipos. Las industrias sin base económica adecuada, creadas y mantenidas con ayudas de subsidios, irían a la quiebra. Durante la

⁹ Lefebvre, L., *On the Paradigm for Economic Development*, op. cit.

transición de la estructura sectorial predominante a otra, en el proceso de la reasignación de recursos para lograr un equilibrio urbano-rural diferente, se reduciría la demanda de mano de obra urbana y se podría esperar un aumento del desempleo en las zonas urbanas.

Tales cambios en una economía liberal de mercado afectarían severa y adversamente a los intereses de todas las clases urbanas; las de los propietarios capitalistas y las de clases medias asociadas -gerentes, administradores y profesionales- y de la mano de obra urbana. Además, los propietarios y empresarios de grandes entidades agrícolas, quienes -como se discutió anteriormente- se beneficiaban actualmente de los subsidios vigentes al capital, considerarían también que sus intereses se verían adversamente afectados. De aquí surgiría una triple alianza de poderosos grupos de intereses que lucharían contra la racionalización de la estrategia del desarrollo, la cual -estando compuesta del capital urbano, la clase obrera sindicalizada y los grandes propietarios agrícolas- traspasaría fronteras o intereses de clases que pudieran definirse en forma más estrecha. Tal alianza no contradice la existencia de conflictos entre los patrones y los trabajadores urbanos cuando se trata de la división del fruto generado por la economía urbana en virtud de los subsidios a expensas del sector rural. Pero es natural y comprensible que el sector obrero urbano desee defender su nivel de vida que, en el mejor de los casos, no es muy alto, en especial debido a que tiene conciencia de la falta de un seguro social adecuado y de otros medios de protección contra el desempleo y la pobreza abyecta. En consecuencia, tendría fuertes incentivos para aliarse -si no como política intencional *de facto*- con el capital urbano y los grandes intereses agrícolas a fin de mantener sus posiciones de ingreso. Frente a tal oposición aliada contra la reorientación de los esfuerzos hacia el desarrollo rural, es dudoso que ésta se pueda lograr sin un fuerte control político.

¿Qué puede hacerse para resolver el problema de la relación distorsionada entre los sectores rural y urbano? El análisis económico sólo puede identificar las distorsiones estructurales y sugerir, en líneas generales, los cambios necesarios. La ejecución de medidas correctivas, es decir la eliminación de las distorsiones causadas por la protección discriminatoria y las políticas de precios, la reasignación de recursos a fin de permitir una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo -sea por el uso del mecanismo de los precios en una economía liberal de mercado, o por otros medios en sistemas sociales alternativos- es cuestión de política y organización sociopolítica.

Conclusiones

La historia reciente de la América Latina señala que la discriminación en contra del sector rural ha sido un fenómeno general, a pesar del hecho que la gran mayoría de las poblaciones de bajos ingresos continúa siendo rural.¹⁰ Aunque en años recientes se ha reconocido cada vez en mayor grado la importancia del desarrollo rural, hay evidencia de que existiría resistencia a la racionalización de la relación entre los sectores urbano y rural por parte de los intereses sectoriales dominantes, incluyendo el sector obrero urbano. Los esfuerzos de parte de los gobiernos con inadecuado control político para reducir o eliminar subsidios a la producción y servicios urbanos, importaciones de gasolina y bienes de consumo -en muchos casos actividades o primordialmente bienes de interés para los consumidores de clase media- se han visto resistidos por los estudiantes de clase media, las dueñas de casa urbanas, y también los trabajadores urbanos. Sin embargo, la eliminación de dichos subsidios es necesaria para racionalizar la estructura de producción y para una asignación de ingresos y de recursos más equitativa entre los diferentes grupos de ingreso y entre las poblaciones urbana y rural.

No parece sorprendente que el sector obrero urbano esté desinteresado en reorientar los esfuerzos del desarrollo, aunque se hallen en cuestión las perspectivas a largo plazo para el desarrollo y el bienestar de fuerza de trabajo rural y migratoria marginada. Después de todo, en México, el Brasil y más recientemente en Chile, en donde se han visto deprimidos los salarios reales del sector obrero urbano, los cambios resultantes en la distribución del ingreso no han ocasionado un mejoramiento de la suerte de los grupos rurales ni de otros grupos de bajos ingresos; en lugar de ello favorecieron a los propietarios del capital. Y cada vez que se ha aplicado la medicina del patrón oro, o su moderno equivalente, a fin de satisfacer los requisitos establecidos por el FMI para auxiliar a la balanza de pagos, o para mejorar esta última -la cual continúa deteriorándose, no siendo la menor razón la excesiva substitución de importaciones industriales posibilitada a través de la discriminación en contra del sector rural- recae su carga en el sector obrero y en los grupos de menores ingresos en

¹⁰ Véase por ejemplo, Furtado, Celso, *Economic Development of Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976; R.C. Webb, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977; Liisa North, *Political Conjunctures and Agrarian Reform in Peru*, The Latin American Research Workshops, Ottawa: I.C.I. (edición mimeografiada) 1977, y otros.

forma de desempleo provocado. A la luz de esta historia, es dudoso que, sin un seguro social y sin la integración del sector laboral en el proceso de toma de decisiones, sea posible la reestructuración de las relaciones urbano-rurales, al menos sin coerción.

Los casos de China y Cuba son instructivos y pertinentes. Estos mismos, luego de esfuerzos infructuosos en pos de una industrialización forzada, han retornado a una estrategia de desarrollo que pone de relieve la importancia de la transformación rural. Es indudable que la reorientación de sus respectivos esfuerzos no estuvo exenta de dificultades políticas. La han logrado, sin embargo, en un contexto posrevolucionario en que los intereses urbanos concordantes fueron superados a través del ejercicio del control político. Además, la necesidad de depender del mecanismo del mercado ha sido mínima en su caso. En los países en que las decisiones relativas a la asignación de recursos se ponen en práctica, al menos en parte a través de los mercados -y en este punto la cuestión no es capitalismo frente a otras formas de organización político-económica, sino el modo de poner en práctica principios acordados desde un organismo central- el control político debe incluir la capacidad de hacer un uso eficiente del mecanismo de los precios. Es paradójico que cuando se trata de reestructurar las relaciones económicas urbano-rurales, las recetas de políticas de carácter izquierdista tienen, a primera vista, varios elementos en común con las recomendaciones del FMI-Banco Mundial o de la Escuela de Chicago. La diferencia reside en las actitudes políticas con respecto a la distribución de las cargas de la transición de un conjunto de relaciones estructurales a otro, y de los beneficios de las consiguientes mejores oportunidades para el desarrollo.

Una observación final. Puede ser tentador culpar por el retardo de los sectores rurales y por el crecimiento concomitante de las poblaciones marginales rural y urbana, a la condición de dependencia externa que presentan las repúblicas latinoamericanas, o al papel que desempeñan las empresas transnacionales, quienes pueden tener interés en mantener formas de producción que son altamente intensivas de capital y que requieren de importaciones en las naciones económicamente menos desarrolladas. Y de ello no puede haber ninguna duda: tratan de ejercer su influencia para mantener el *status quo*. De modo similar se comportan el Departamento de Estado de los Estados Unidos y los gobiernos de los países exportadores de cereales. Pero éstos no tienen intereses únicos. El gobierno de los Estados Unidos, junto con poderosas instituciones internacionales, incluyendo el Banco Mundial, están cada vez más conscientes de la necesidad de desarrollar la capacidad interna de producción alimenticia en las naciones en desarrollo.

Dado que durante tal proceso tendría que sacrificarse por lo menos algunos intereses -y quizá muchos- sustentados por el capital urbano y la clase media, sería interesante e importante saber más acerca de las condiciones bajo las cuales el gobierno de los Estados Unidos y los organismos de crédito internacionales no se opondrían a una reorientación de los esfuerzos hacia el desarrollo rural.

Pero al final de cuentas, la conducción de sus políticas internas hacia la asignación de recursos entre los sectores urbano y rural corresponde a la organización política de las repúblicas latino-americanas. Las políticas necesarias son conocidas. El problema es romper el estancamiento político causado por los intereses de clases urbanas coincidentes.

**LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO
Y LA REDISTRIBUCION ESPACIAL
DE LA POBLACION: EL CASO DE
LAS CIUDADES GRANDES**

Roberto Arenas
Instituto de
Estudios Colombianos,
Bogotá

INTRODUCCION

El presente documento selecciona de la investigación *Recursos y Crecimiento, Colombia 1950-2000*, realizada por el Instituto de Estudios Colombianos (IEC), y del trabajo *Un Diseño para el Crecimiento Urbano*, del profesor Lauchlin Currie, el material pertinente a fin de dar una visión global de la evolución poblacional en Colombia y de su distribución urbano-regional. Se espera de esta manera hacer un aporte al análisis y la discusión que tendrá lugar en el Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Por otra parte, este material señala la esencia del modelo propuesto en la planeación social y económica del desarrollo colombiano y describe la experiencia reciente del país.

I. EL PROBLEMA

Población

Como es de todos conocido, Colombia es un país que ha experimentado un crecimiento poblacional importante, el cual viene exigiendo por parte del Estado soluciones de magnitud creciente para satisfacer las demandas de diversa índole en continuo aumento.

En forma muy resumida se presentan en los cuadros 1, 2 y 3 las bases históricas para las proyecciones, los cuales muestran las cifras censales ajustadas para toda la población en 1938, 1951, 1964 y 1973, la distribución de la población bajo una base urbana-rural y la distribución de las ciudades por su tamaño. Estos cuadros sirven para destacar el rápido incremento de la población en el pasado, principalmente en el período 1951-1964 cuando descendió drásticamente la mortalidad infantil (véase el cuadro 4); la declinación en la tasa de crecimiento de la población en el período 1964-1973 y la transformación del país de una estructura rural a una predominantemente urbana, con cierto crecimiento en las ciudades grandes.

Nuevas proyecciones

Como fácilmente se ve a través de los cuadros mencionados, la población colombiana progresivamente tiende a concentrarse en el sector urbano. Este fenómeno se ha dado no como consecuencia de una política deliberada sino a pesar de las políticas gubernamentales que han respondido más al modelo rural tendiente a retener la población en el campo; sin embargo, durante las últimas décadas Colombia ha registrado un alto ritmo de urbanización que se ha manifestado en altas tasas de crecimiento de la población urbana, en intensos flujos migratorios particularmente hacia las ciudades mayores. Conviene, por consiguiente, proyectar el crecimiento futuro teniendo en cuenta estas tendencias a fin de visualizar las características y magnitud del problema.

Los recientes y significativos cambios que ha experimentado la dinámica demográfica del país en los últimos años, en particular

Cuadro 1

COLOMBIA: CRECIMIENTO Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION,
1938-1973

Distribución de la población	1938	1951	r^c	1964	r	1973 ^a	r
Población total	8 701,8	11 548,2	2,18	17 484,5	3,13	22 544,0	2,74
Población urbana ^b	2 692,1	4 468,4	3,90	9 093,1	5,36	13 751,8	4,47
Población rural	6 009,7	7 079,7	1,26	8 391,4	1,28	8 792,2	0,51

Fuente: DANE, *Resúmenes Censales*.^a Corregido por arriba en 7 por ciento (aproximadamente el subestimativo censal).^b Definida como poblaciones con más de 1 500 habitantes.^c Tasa de crecimiento anual intercensal (porcentaje).

Cuadro 2

COLOMBIA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION
URBANA Y RURAL, 1938-1973

Area	1938	1951	1964	1973
Urbana ^a	30,9	38,7	52,0	61,0
Rural	69,1	61,3	48,0	39,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DANE, *Resúmenes Censales*.^a Definida como poblaciones con más de 1 500 habitantes.

Cuadro 3

COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO
DE LAS CIUDADES, 1938-1973

Categorías	1938	1951	1964	1973
Más de 500 000	-	5,5	16,5	25,3
100 000 a 500 000	7,1	9,1	10,1	9,8
50 000 a 100 000	2,4	3,5	4,8	5,5
5 000 a 50 000	8,8	11,2	12,7	13,3
Menos de 5 000	12,6	9,3	7,9	7,1
Total urbano	30,9	38,6	52,0	61,0
Total rural	69,1	61,4	48,0	39,0
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DANE, *Resúmenes Censales*.

Cuadro 4

COLOMBIA: DISTRIBUCION DE MUERTES POR GRUPOS
DE EDADES, 1956-1972

Edades	1956	1960	1965	1970	1972
Menos de 1 año	32,7	32,7	31,3	25,5	24,9
1- 4	20,0	19,3	17,4	14,7	14,8
5-14	5,3	5,3	5,2	5,4	5,3
15-24	4,6	3,8	3,9	4,4	4,8
25-44	9,6	8,9	9,0	9,5	9,8
45-64	11,5	12,1	13,2	15,3	15,4
65 y más	16,3	17,9	20,0	25,2	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, *La Mortalidad en Colombia: 1956-1972*, Documento 1325, UDS-DS, 1974.

el importante descenso de la fecundidad, ha significado que las estimaciones de la población que se habían calculado para el presente y las previsiones de desarrollo futuro van siendo cada vez más obsoletas y van perdiendo progresivamente su utilidad como herramienta de la planeación del futuro desarrollo económico y social. Para no citar sino 3 ejemplos de estudios recientes de organismos de reconocida seriedad en el campo de la investigación demográfica (CEDE, 1970,¹ CELADE, 1972,² y N.U., 1976,³), tenemos que para 1975 el CEDE calcula la población del país en 25,3 millones (estructura mínima), el CELADE en 26,4 millones y las Naciones Unidas en 25,9 millones. Para el año 2000 la población según el CELADE será de 56,7 millones y según las Naciones Unidas de 51,5 millones. Estas cifras comparadas con las del estudio muestran un panorama notoriamente diferente de enorme impacto para la formulación de planes de desarrollo futuro.

Estas diferencias no sólo tienen significación en cuanto al volumen total de la población, sino en cuanto a la estructura, composición y distribución futura de ella: por ejemplo, volumen de la población en edad escolar, de la población en edad de trabajar, del número y tamaño de las futuras familias, de la distribución urbana-rural, del crecimiento urbano y del futuro

¹ Pérez, Enriqu, *Parámetros Demográficos Colombianos, 1951-1964. Proyecciones de Población, 1965-1975*, CEDE, Bogotá, 1970.

² CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 10, CELADE, Santiago, 1972.

³ Naciones Unidas, *Population by Sex and Age for Regions and Countries, 1950-2000, as Assessed in 1973: Medium Variant*, Nueva York, Population Division, 1976, (ESA/P/WP.60).

tamaño de las ciudades, etc., que son sólo algunos de los aspectos más relevantes.

Esta desactualización de los datos disponibles plantea la necesidad de revisar la magnitud, sentido y dirección de los nuevos cambios en la dinámica poblacional y elaborar un conjunto de proyecciones de población que se basen en las tendencias recientes observadas y reflejen con cierta seguridad el curso futuro previsible del desarrollo demográfico del país.

Se presentan dos juegos de proyecciones alternativas basadas en dos hipótesis de descenso futuro de la fecundidad. En la primera de ellas (Hipótesis I) se presenta el futuro crecimiento poblacional del país, desde 1975 hasta el año 2025 (véase el cuadro 5) en el supuesto que los descensos en la fecundidad ocurrieran con menor intensidad a la observada en los últimos 10 años (aproximadamente un 5 por ciento quinquenal durante el período). La Hipótesis II (descenso acelerado) se basa en el supuesto que durante los próximos 25 años continuarán las tendencias observadas de disminución de la fecundidad (aproximadamente un descenso del 14 por ciento quinquenal durante los dos primeros quinquenios del 10 por ciento desde 1985 hasta el año 2000)

Cuadro 5

COLOMBIA: PROYECCIONES DE LA POBLACION, 1975-2025

(En miles)

Hipótesis I^a

(Tasa de crecimiento mayor)

Edad	1975	1980	1985	1990	1995	2000
0- 4	3 497,0	3 991,8	4 331,2	4 673,1	4 978,6	5 384,2
5- 9	3 416,5	3 429,7	3 925,8	4 271,8	4 621,3	4 934,6
10-14	3 060,8	3 388,5	3 406,6	3 903,0	4 250,8	4 602,2
15-19	2 813,2	3 034,9	3 362,9	3 384,0	3 880,5	4 229,8
20-24	2 273,2	2 778,6	3 001,2	3 329,7	3 354,7	3 851,6
25-29	1 756,8	2 223,9	2 740,9	2 965,1	3 294,4	3 324,0
30-34	1 400,7	1 727,2	2 204,4	2 703,7	2 929,8	3 260,4
35-39	1 141,3	1 372,8	1 696,0	2 168,7	2 665,1	2 893,1
40-44	1 006,9	1 048,7	1 341,6	1 661,2	2 128,4	2 620,8
45-49	886,6	973,9	1 077,9	1 304,0	1 618,4	2 077,9
50-54	676,8	846,3	932,0	1 034,7	1 255,2	1 561,9
55-59	537,7	632,5	793,9	877,1	977,3	1 189,4
60-64	440,9	486,3	574,2	722,8	803,5	899,6
65-69	259,4	378,3	419,7	498,1	630,8	705,1
70-74	231,1	204,6	300,3	335,8	401,1	512,1
75-79	103,8	159,5	142,2	210,6	237,8	286,6
80 y más	80,5	80,6	107,6	113,6	149,3	181,0
Total	23 581,2	26 836,2	30 358,4	34 157,0	38 177,0	42 514,3

(continúa)

Cuadro 5 (Conclusión)

COLOMBIA: PROYECCIONES DE LA POBLACION, 1975-2025

(En miles)

Hipótesis 1^a

(Tasa de crecimiento mayor)

Edad	2005	2010	2015	2020	2025
0- 4	5 542,3	5 823,3	6 121,5	6 373,8	6 529,8
5- 9	5 346,0	5 509,1	5 795,2	6 096,8	6 353,2
10-14	4 917,3	5 329,8	5 495,0	5 782,4	6 085,5
15-19	4 582,6	4 898,9	5 312,9	5 479,5	5 768,7
20-24	4 202,4	4 556,4	4 874,9	5 290,2	5 459,4
25-29	3 821,0	4 173,0	4 529,1	4 849,4	5 266,7
30-34	3 294,1	3 790,8	4 144,7	4 501,2	4 824,8
35-39	3 224,6	3 261,9	3 758,7	4 113,7	4 473,3
40-44	2 850,2	3 181,4	3 223,4	3 719,1	4 075,7
45-49	2 563,9	2 793,4	3 123,9	3 170,5	3 664,2
50-54	2 009,5	2 485,3	2 714,3	3 042,0	3 094,5
55-59	1 484,5	1 914,4	2 375,0	2 601,4	2 924,1
60-64	1 099,0	1 377,1	1 781,4	2 218,8	2 440,3
65-69	794,1	975,0	1 228,3	1 595,4	1 998,2
70-74	576,1	654,0	808,4	1 026,0	1 340,2
75-79	369,6	419,4	481,1	600,4	769,7
80 y más	221,4	283,8	342,1	406,2	503,5
Total	46 898,6	51 427,0	56 109,9	60 867,8	65 571,8

^a Véase el texto para completar las suposiciones principales.

(véase el cuadro 6). Esta hipótesis supone así mismo un mayor desarrollo socio-económico del país, en términos de una mayor urbanización, incrementos en la educación, el empleo, el ingreso y los servicios de planificación de la familia, entre otros. A partir del año 2000, la intensidad en la disminución del ritmo de crecimiento será menor (5 por ciento quinquenal).

Como se anotó anteriormente, las diferencias en el futuro crecimiento de la población del país estarán determinadas por el comportamiento de la fecundidad, ya que hemos adoptado para las proyecciones una hipótesis común de descenso de la mortalidad.

No está de más advertir que estas proyecciones no constituyen propiamente una predicción acerca del curso futuro de la dinámica poblacional, en el sentido que las cifras aquí contempladas sean las que efectivamente alcance el país en los próximos decenios. Ellas, como lo demuestra la experiencia reciente en esta clase de análisis, están sujetas a la acción de un complejo de fenómenos de carácter cambiante y en gran medida imprevisibles que limitan su alcance, como instrumento para anticipar el futuro desenvol-

vimiento demográfico. No obstante, constituyen una herramienta analítica insustituible para establecer las implicaciones de diverso orden que dentro de unas condiciones dadas puede tener un determinado ritmo de crecimiento poblacional.

A pesar del elemento de incertidumbre que encierra toda proyección de población, los resultados que aquí se presentan señalan, con base en la información actualmente disponible, el probable desarrollo de la población colombiana dentro de dos límites razonables, determinados fundamentalmente por el curso que pueda tomar la fecundidad en el futuro.

Distribución urbano-rural

Al proyectar la distribución urbano-rural de la población total (véase el cuadro 7), se supone que las tendencias históricas de los últimos 25 años persistan. Particularmente se supuso que el tamaño absoluto de la población rural no cambiará y que la participación relativa a los asentamientos urbanos con menos de

Cuadro 6

COLOMBIA: PROYECCIONES DE LA POBLACION, 1975-2025

(En miles)

Hipótesis II^a

(Tasa de menor crecimiento)

Edad	1975	1980	1985	1990	1995	2000
0- 4	3 497,0	3 786,3	3 683,2	3 569,6	3 475,8	3 369,9
5- 9	3 416,5	3 429,7	3 723,7	3 632,7	3 530,1	3 445,0
10-14	3 060,8	3 388,5	3 406,6	3 702,1	3 614,8	3 515,4
15-19	2 813,2	3 034,9	3 362,9	3 384,4	3 680,7	3 596,9
20-24	2 273,2	2 778,6	3 001,2	3 329,7	3 354,7	3 653,3
25-29	1 756,8	2 239,0	2 740,9	2 965,1	3 294,4	3 324,0
30-34	1 400,7	1 727,2	2 204,4	2 703,7	2 929,8	3 260,4
35-39	1 141,3	1 372,8	1 696,0	2 168,7	2 665,1	2 893,1
40-44	1 006,9	1 111,7	1 341,6	1 661,2	2 128,4	2 620,8
45-49	886,6	973,9	1 077,9	1 304,0	1 618,4	2 077,9
50-54	676,8	846,3	932,0	1 034,7	1 255,2	1 561,9
55-59	537,7	632,5	793,9	877,1	977,3	1 189,4
60-64	440,9	436,3	574,2	722,8	803,5	1 899,6
65-69	259,4	378,3	419,7	498,1	630,8	705,1
70-74	231,1	204,6	300,3	335,8	401,1	512,1
75-79	103,8	159,5	142,2	210,6	236,8	286,6
80 y más	80,5	80,6	107,6	113,6	149,3	181,0
Total	23 581,2	26 630,7	29 508,3	32 213,5	34 747,2	37 092,4

(continúa)

Cuadro 6 (Conclusión)

COLOMBIA: PROYECCIONES DE LA POBLACION, 1975-2025

(En miles)

Hipótesis II^a

(Tasa de crecimiento menor)

Edad	2005	2010	2015	2020	2025
0- 4	3 335,0	3 334,5	3 269,9	3 170,4	3 070,2
5- 9	3 345,9	3 314,9	3 318,5	3 256,7	3 160,2
10-14	3 432,9	3 335,7	3 306,5	3 311,1	3 250,7
15-19	3 500,5	3 420,0	3 325,0	3 297,2	3 303,2
20-24	3 573,6	3 480,5	3 403,3	3 310,6	3 285,0
25-29	3 624,3	3 548,6	3 459,7	3 385,5	3 295,8
30-34	3 294,1	3 595,6	3 524,5	3 439,2	3 368,4
35-39	3 224,6	3 261,9	3 565,1	3 498,2	3 417,1
40-44	2 850,2	3 181,4	3 223,4	3 527,5	3 465,9
45-49	2 563,9	2 793,4	3 123,9	3 170,5	3 475,5
50-54	2 009,5	2 485,3	2 714,3	3 042,0	3 094,5
55-59	1 484,5	1 914,4	2 375,0	2 601,4	2 924,1
60-64	1 099,0	1 377,1	1 781,4	2 218,8	2 440,3
65-69	794,1	975,0	1 228,3	1 595,4	1 998,2
70-74	576,1	654,0	808,4	1 026,0	1 340,2
75-79	369,6	419,4	481,1	600,4	769,7
80 y más	221,4	283,8	342,1	406,2	503,5
Total	39 299,2	41 375,5	43 250,4	44 857,1	46 162,5

^a Véase el texto para conocer las suposiciones principales.

500 000 habitantes respecto a la población total permanecerán iguales, mientras que la proporción de las ciudades con más de 500 000 habitantes aumentará pero a una tasa decreciente. Debe destacarse aquí que estas suposiciones no se basan solamente en tendencias históricas de Colombia y en otros países de la América Latina. Como se sostiene en *Recursos y Crecimiento: Colombia 1950-2000*, aun una población constante significaría una superpoblación en el campo, en términos de empleo benéfico de las técnicas agrícolas disponibles y en términos de los ingresos de los pequeños terratenientes y trabajadores sin tierras en relación con los salarios devengados por los trabajadores urbanos. Bajo la Hipótesis I se presume una población rural constante que equivaldría al 21 por ciento del total en el año 2000, la cual sería mayor que la proporción actual de la Argentina.

En síntesis se podría afirmar que el problema consiste en definir la estrategia indicada para hacer uso de unos recursos disponibles con el objeto de alcanzar el desarrollo social y económicamente justo que garantice el bienestar de una población que aumenta y se concentra en el sector urbano en forma creciente.

Cuadro 7

COLOMBIA: PROYECCIONES DE POBLACION URBANO-RURAL,
1975-2000

(En miles)

Años	Urbano ^b		Rural		Total	
<i>Hipótesis I^a</i>						
1975	14 620,2	(62,0)	8 960,8	(38,0)	23 581,0	(100,0)
1980	17 876,0	(66,6)	8 960,8	(33,4)	26 836,2	(100,0)
1985	21 397,6	(70,5)	8 960,8	(29,5)	30 358,4	(100,0)
1990	25 196,2	(73,8)	8 960,8	(26,2)	34 157,0	(100,0)
1995	29 216,2	(76,5)	8 960,8	(23,5)	38 177,0	(100,0)
2000	33 553,5	(78,9)	8 960,8	(21,1)	42 514,3	(100,0)
<i>Hipótesis II^a</i>						
1975	14 620,2	(62,0)	8 960,8	(38,0)	23 581,0	(100,0)
1980	17 669,9	(66,4)	8 960,8	(33,6)	26 630,7	(100,0)
1985	20 547,5	(69,6)	8 960,8	(30,4)	29 508,3	(100,0)
1990	23 252,7	(72,2)	8 960,8	(27,8)	32 213,5	(100,0)
1995	25 786,4	(74,2)	8 960,8	(25,8)	34 747,2	(100,0)
2000	28 131,6	(75,8)	8 960,8	(24,2)	37 092,4	(100,0)

^a

Se supone que hay una población rural constante en ambas hipótesis.

^b

Más de 1 500 habitantes.

II. BASES TEORICAS DEL MODELO

A continuación se hace un intento para sentar las líneas teóricas fundamentales de un modelo que sirva como elemento esencial en la planeación nacional del desarrollo social y económico colombiano.

Es de advertir, en primer término, que sus características principales lo ubicarían dentro de la Tesis 8ª del documento central elaborado por Guillermo Geisse para el Debate del tema *La Planificación del Desarrollo y la Redistribución Espacial de la Población*.

Teniendo en cuenta las características del problema señalado en el capítulo I, en el sentido que la población colombiana progresivamente se ha venido concentrando en el sector urbano, proceso que se estima tenderá a aumentar en el futuro próximo, la alternativa sugerida procura el manejo deliberado de este fenómeno a fin de convertirlo en un instrumento de desarrollo que facilite elevar las condiciones de vida de la población colombiana como medio necesario para alcanzar un nivel aceptable de bienestar colectivo. Por consiguiente, se supone que Colombia tendrá que enfrentar un significativo crecimiento poblacional, debido principalmente a la joven composición de su población actual. Se supone también que las ciudades habrán de concentrar la parte principal de tales incrementos de población. Por supuesto, la existencia de crecimiento urbano influye grandemente sobre la naturaleza misma del problema y, por consiguiente, sobre la naturaleza del tratamiento adoptado.

Movilidad y movimiento

Para responder a la pregunta de por qué ocurre la urbanización, debe recurrirse a un cierto número de conceptos económicos; trataremos en primer lugar las causas básicas subyacentes de la urbanización.

Hasta hace poco, los lugares de trabajo determinaban los lugares de residencia. Por ello la explicación de la dispersión o de la concentración de la población es inseparable de la siguiente pregunta ¿por qué la gente trabaja donde trabaja?. Para discutir

el crecimiento de una comunidad es útil distinguir entre el crecimiento "natural" de la población existente (el cual resulta del exceso de nacimientos sobre defunciones) y el exceso de inmigración sobre emigración, ya sea desde el extranjero o más usualmente dentro de un país. La primera fuente de crecimiento depende no solamente del tamaño de las familias, sino de la composición de la población por edades. Casi todos los países en desarrollo tienen una población joven; igualmente, las nuevas familias tienen más de dos hijos, de modo que la población urbana está creciendo rápidamente sobre esta sola base.

Además, contribuyen a este crecimiento los flujos migratorios, los cuales son usualmente el resultado de las fuerzas económicas: oportunidades de trabajo, mayores salarios, etc.

Parece oportuno efectuar una distinción entre movimiento y movilidad. En la literatura económica, generalmente la movilidad implica el movimiento hacia trabajos o empleos más atractivos. El movimiento de los desempleados de una región a otra no sería considerado generalmente como "movilidad". La movilidad, tanto del capital como de la fuerza de trabajo, es el principal instrumento con el que se cuenta en las economías mixtas para la asignación de recursos en su utilización más productiva o eficiente. Es también el principal instrumento "natural" para asegurar una mayor uniformidad o igualdad en las tasas de salario y en la tasa de retorno del capital. En consecuencia, el grado de inmovilidad puede catalogarse como el primer y más importante concepto que explica la desigual dispersión de las gentes, o las tasas desiguales de crecimiento de ciudades, regiones y sectores económicos.

Las fuerzas económicas juegan un papel dominante en la medida en que los movimientos responden a la movilidad, o surjan de la búsqueda de empleos más atractivos o mejor pagados. Tales fuerzas pueden tratarse bajo distintos conceptos económicos, siendo los principales: productividad, elasticidad de demanda, economías de escala y economías externas. Estos conceptos son útiles y, por cierto, indispensables para explicar el proceso de urbanización y el crecimiento relativo de las ciudades.

La productividad

Una característica sobresaliente del crecimiento en los últimos dos siglos ha sido el notable incremento de la productividad agrícola. Por cierto, la aparición de las primeras ciudades, hace algo así como seis mil años, puede explicarse en términos del surgimiento de la agricultura organizada y de la aparición por primera vez, en la larga historia del hombre, del excedente

agrícola. El crecimiento espectacular de la productividad física y monetaria en términos del valor del producto, ha sido una característica particular de los últimos dos siglos. Todos los censos efectuados en todos los países desarrollados han mostrado el mismo fenómeno: el descenso de la proporción de la fuerza de trabajo vinculada a la agricultura, e incluso, frecuentemente, su caída en términos absolutos, hasta el punto que han llegado a ser comunes cifras del orden del 3 al 6 por ciento.⁴

Elasticidad de demanda

El incremento de la productividad agrícola no explicaría por sí solo la disminución absoluta y relativa de la población rural; es necesario introducir otro elemento: la baja elasticidad precio e ingreso de la demanda por productos agrícolas. En términos económicos esto significa que si decaen los precios agrícolas, o si aumenta el nivel general de ingresos, la gente gasta adicionalmente poco en alimentos, especialmente en términos de calorías y en fibras naturales. Los gastos de consumo en comida y bebida son sostenidos por las oportunidades de esparcimiento, las comidas fuera de casa o los alimentos procesados, pero todo esto es, estrictamente hablando, gastos en servicios y manufacturas, más que gastos en alimentos *per se*. La proporción del precio de una comida costosa, en un hotel de lujo o en un restaurante, recibida por los agricultores, es sólo una pequeña parte de la cuenta total. En todos los países desarrollados ha habido cierto viraje en el consumo de alimentos que contienen almidones hacia los que contienen proteínas, pero en esos países el consumo de calorías por persona tiende a declinar.

Esto significa que el crecimiento de la productividad agrícola no ha estado acompañado de un crecimiento correspondiente en la demanda efectiva en términos reales. A menos que haya un rápido crecimiento de la población, se tendrá sólo un pequeño incremento anual de la demanda efectiva por productos agrícolas. El incremento en la producción por encima de la tasa de crecimiento poblacional conduce a menores precios relativos; aun el mantenimiento de los bajos precios tendrá el efecto de motivar la migración —especialmente de la población rural joven— si hay oportunidades de trabajo en otros lugares. El mismo crecimiento

⁴ De 1950 a 1973, el índice del producto agrícola creció de 73 a 112 en los Estados Unidos. La población rural pasó de 23 048 000 a 9 500 000, o sea de 15,2 por a 4,5 por ciento del total. El índice de productividad agrícola por hora-hombre se elevó de 35 a 129 y por acre (medida de superficie) subió de 69 a 114. *Economic Report of the Presidents* (United States Government Printing Office, Washington, D.C. 1974), p. 346.

de la productividad agrícola permite a los residentes urbanos gastar más en otros renglones, cuya fabricación provee empleo.

De aquí que el crecimiento de la productividad agrícola, acompañado de bajas elasticidades de precio e ingreso de la demanda por productos agrícolas, no tiene el efecto de incrementar el ingreso promedio de los agricultores más pobres, sino el de brindar oportunidades de empleo en las ciudades y de motivar la migración. Esta es una verdad de suprema importancia para comprender el proceso de urbanización. Mientras mayor sea el crecimiento de la productividad agrícola en relación con el crecimiento de la población, mayor será el empuje de la migración hacia las ciudades. La tendencia surge tanto de los factores que empujan como de los que atraen la migración. El empuje proviene de unos precios e ingresos relativamente estacionarios o más bajos; la atracción procede de las mayores y mejores oportunidades de empleo en las ciudades.

Una de las más sorprendentes paradojas de los últimos veinticinco años consiste en que los escritores y asesores en materia de desarrollo que han condenado más fuertemente la urbanización, han abogado todos, casi sin excepción, por el incremento de la productividad física de la agricultura; esto es, del producto por trabajador.

Economías de escala, economías y deseconomías externas

Mediante estos términos los economistas se refieren a dos factores que frecuentemente tienen que ver con la producción de bienes y servicios. En la producción de muchos bienes, el costo unitario disminuye con el número de unidades producidas, al menos hasta cierto punto, determinado pero móvil. El concepto básico puede encontrarse en Adam Smith. La división del trabajo, de acuerdo con su famosa sentencia, está limitada por el tamaño del mercado. Mientras mayor sea el mercado, mayores serán las posibilidades de especialización intensa, tanto en términos de capital como en términos de habilidades. Esto lleva al fenómeno de las economías de la producción en gran escala, o simplemente "de escala", pues la productividad está estrechamente relacionada con el grado de especialización del equipo productivo y de las habilidades.

El otro término corresponde a la distinción que en economía se hace entre economías o reducciones de costos unitarios debidas a factores controlados por la gestión individual; y economías originadas en el medio ambiente económico, generalmente denominadas economías externas (esto es, externas a la

firma).⁵ Estas economías no entran directamente en la contabilidad privada y por ello generalmente se ignoran o se dan por supuestas; no obstante, éstas son de gran importancia, especialmente en referencia a la motivación de sus decisiones acerca de la localización de empresas. Por ejemplo, una gran ciudad puede ofrecer a una firma individual la seguridad de buenos servicios de energía, iluminación, comunicación; abundancia de habilidades altamente especializadas; concentración de porciones considerables del mercado nacional; rapidez en el suministro de partes y en los servicios de reparación, para evitar interrupciones de la producción; diversiones y servicios educacionales para atraer personal y, en muchos países en desarrollo, un rápido y continuo acceso a las oficinas gubernamentales. Algunas de estas economías son contrarrestadas por deseconomías originadas en la congestión, en el costo de vida más elevado, en el tiempo gastado en transporte, y en salarios y rentas más elevadas; pero gran parte de estas deseconomías, excepto las últimas, pueden trasladarse a los individuos o a las entidades públicas y no se reflejan en la contabilidad de las empresas.

En gran medida, las deseconomías surgen de los elementos tamaño y población en relación al área; sin embargo, el modo de vida de una parte de los residentes impone costos sociales y económicos más elevados sobre el resto de la población (un ejemplo de esto es el uso del auto privado para movilizarse al trabajo en las horas de mayor congestión). La concentración de un mayor número de personas en un espacio reducido es causa de aglomeración, de alzas en los valores de la tierra, de construcción de rascacielos cada vez más altos, de gastos considerables en transporte vertical (ascensores) y horizontal. El individuo no solamente gasta más tiempo en ir al trabajo, y por supuesto a cualquier otro sitio, sino que las empresas encuentran más costoso y lento el transporte de materiales y más dispendioso el movimiento de sus ejecutivos. En ciudades como Nueva York o Londres, estas deseconomías han llegado a tal punto que resulta más conveniente trasladar ciertas actividades a los suburbios o a nuevas ciudades (New Towns), no muy lejos del área metropolitana.

La tendencia hacia la conformación de grandes ciudades

En los países en desarrollo ha sido universal y prácticamente irresistible el empuje hacia un gran centro o ciudad, o máximo

⁵ El término "externalidades" puede referirse tanto a economías como a deseconomías externas.

hacia unas pocas ciudades de tamaño considerable. Más aún: una vez que un centro urbano ha alcanzado un tamaño suficiente como para ofrecer economías externas, este hecho, por sí mismo, promueve el mayor crecimiento urbano y plantea mayores dificultades a las ciudades más pequeñas en su competencia por actividades no agrícolas. Si el crecimiento económico va acompañado de un rápido incremento en la fuerza de trabajo o de mejoramientos en la movilidad, este proceso adquiere dinámica propia y acumulativa. Quizás ciertas ciudades más pequeñas continúen creciendo en población, si no en actividad económica, pero esto es síntoma de falta de movilidad y no de la existencia de economías de escala y de economías externas.

Varios estudios empíricos han fracasado en su intento de apoyar la descentralización con argumentos económicos; por el contrario, han mostrado que las economías externas han sobrepasado a las deseconomías y que una política de descentralización tal vez tenga un costo en términos de crecimiento económico, particularmente en los países en desarrollo. Algunos de tales estudios son citados por Koichi Mera, quien concluye: "El análisis empírico disponible muestra que las grandes ciudades son tal vez particularmente más productivas, en relación con las de menor tamaño, en un país menos desarrollado".⁶ Sobre la base de estudios sobre urbanización en el Sudeste Asiático, Arch Dotson establece: "Entre más urbanizada es una región, mayor es su nivel de desarrollo".⁷

Valores y uso de la tierra

Claramente muchas de las características indeseables de las ciudades están estrechamente relacionadas con el uso de la tierra, el cual a su vez afecta los valores de la misma. Estos dos factores interactúan, y, junto con elementos tales como población, ingresos, tamaño y transporte, determinan el uso de la tierra y el diseño urbano y dónde y bajo qué condiciones la gente vive y trabaja. Así, en la medida en que crecen el tamaño, los ingresos y la población y aquellas extensiones suburbanas se conectan con el centro, suben los valores de la tierra como un reflejo de la escasez de tierra en éste.

⁶ Mera, Koichi, "Urban Agglomeration and Economic Efficiency", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, enero, 1973, pp. 309-324. Véanse también los diferentes estudios citados en su trabajo anterior *On the Concentration of Urbanization and Urban Efficiency*, International Bank for Reconstruction and Development, Economics Department, Working Paper N° 74, marzo 27, 1970.

⁷ Dotson, Arch, *Summarizing the Results of a Three Years Study of the Southeast Asia Development*, Advisory Group of the Asia Society (1971-1972).

Con el alza de estos valores, las industrias y la vivienda se mueven hacia afuera en busca de tierra más barata. Los edificios en el centro crecen verticalmente, buscando acomodar más trabajadores en el mismo espacio limitado. Con más trabajadores, la secuencia se repite una y otra vez. El barrio Manhattan o Midtown Avenue en Nueva York son los prototipos de esta tendencia que existe en mayor o menor grado en todas las grandes ciudades del mundo.

Es cuestionable si el uso del término “especulación” ha servido para aclarar la teoría básica de las economías de la tierra urbana. Tiende a dirigir la atención a los lotes vacíos o a las motivaciones de los compradores. Pero las consecuencias y el impacto de la escasez de la tierra existen sin importar el uso que tenga ésta o las motivaciones de los propietarios. De hecho, los más grandes aumentos en los valores de la tierra se dan en los sitios con edificios más altos, es decir, donde la tierra se usa en forma más intensiva.

Tendencias del crecimiento urbano

Dado que la proporción de población en la agricultura es del 35 por ciento en Colombia y que la composición de edades muestra una pirámide de amplia base, todavía hay prospectos enormes de continua expansión urbana. Ha de esperarse que con el tiempo el proceso será auto-controlable, ya que se piensa que la migración ha de cesar en algún punto y que la tasa de natalidad habrá de reducirse con el crecimiento del ingreso, con las mejoras y las extensiones en la educación y con las mayores oportunidades de trabajo para las mujeres, especialmente en las ciudades. No obstante, mientras estas fuerzas se generalizan en la economía, una gran expansión urbana parece inevitable.

La proyección para Bogotá, por ejemplo, plantea un crecimiento de 6 millones en 18 años: de 3 millones en 1973 a 9 millones en 1990, con un continuo crecimiento a partir de entonces. Sin duda, algo podría hacerse para restringir el crecimiento de las ciudades primarias y desviar una parte de éste hacia las ciudades secundarias. No obstante, estudios de tendencias en 38 países apuntan hacia la importancia de las fuerzas que tienden a la mantención del ordenamiento relativo de las ciudades dentro de un país.⁸ Comentando estos estudios, John Friedman anota que “en el futuro previsible el patrón de migraciones más probable tenderá a mantener la proporción

⁸ Kingsley, Davis, *World Urbanization*, 1950, 1970, vol. I, Tabla G.

existente en la distribución de la población urbana".⁹ Más adelante haremos consideraciones adicionales sobre la posibilidad de modificar las tendencias.

Lo que ha ocurrido en los países desarrollados sirve como proyección de las tendencias actuales. El funcionamiento del sistema de precios y la motivación de la ganancia, el crecimiento de la propiedad privada de automóviles, el alza de los valores de la tierra y los requisitos de la división en zonas, todos estos factores se combinan para perpetuar las tendencias de un diseño urbano inconveniente: suburbios interminables que se extienden desde el centro en todas direcciones; congestión creciente en el centro que reclama "soluciones" más costosas al problema del tráfico; segregación de áreas residenciales por grupos de ingreso (o por lo que la gente puede pagar); segregación de áreas industriales o, en su defecto, su aislamiento en medio de un anillo de áreas residenciales deterioradas; suburbios ocupados por la gente de mayores ingresos donde las distancias son tan grandes y las densidades tan bajas que uno y dos carros por familia se convierten en una necesidad. Para sus residentes, el acceso al centro en automóvil se convierte en "el" problema urbano, para cuya solución están dispuestos a gastar todos los fondos públicos que sea necesario. Para los pobres, los suburbios van desde barrios de invasión hasta la compra de tierra para construcción en áreas sin licencia y sin servicios. Podrán formarse centros comerciales subsidiarios a medida que el centro tradicional es cada vez más presa de la congestión; el tránsito rápido puede dar un alivio temporal, solamente para conducir después a una mayor congestión en el centro tradicional y a una mayor separación entre los lugares de trabajo y los lugares de residencia.

La pobreza urbana y sus consecuencias

De nuevo este importante elemento del problema urbano no es, estrictamente, consecuencia de la urbanización misma, sino del subdesarrollo o del mal funcionamiento del mecanismo económico. Indudablemente, el empuje de la migración y las altas tasas de natalidad en muchos países, han puesto una carga demasiado pesada al mecanismo de la movilidad. El resultado ha sido una alta tasa de desempleo o el empleo casual, fenómenos que, erróneamente, han sido atribuidos a la urbanización más que a la inadecuada movilidad y al mal funcionamiento del mecanismo de reasignación de las fuerzas productivas. El movimiento, en

⁹ *Urbanization, Planning and National Development*, Sage Publications, Beverly Hills, Cal., 1973, p. 239.

ausencia de movilidad, es causa del desempleo o de una grave subutilización de la fuerza de trabajo. A su turno, esto da origen, a los barrios de invasión y contribuye al deterioro de las áreas más antiguas de las ciudades, a la segregación y al transporte personal excesivo dentro de las ciudades. Por tanto, el desempleo se ha asociado con la rápida urbanización y se ha convertido en parte integrante del problema. Sin embargo, no hay conexión inmediata entre el tamaño y el crecimiento de las ciudades, por una parte, y el desempleo, por la otra. La migración crea una parte del problema del inapropiado diseño urbano. Pero el problema puede ser resuelto sin tener que poner barreras a la migración, la cual es un elemento esencial en el proceso de desarrollo.

Conclusión

Recapitulando brevemente, el problema es el de aceptar la urbanización y al mismo tiempo buscar una forma de ella que tienda al mejoramiento -y no al deterioro- de la calidad de la vida. Si bien hemos concedido y por cierto hemos insistido en las estrictas limitaciones del poder del medio ambiente para satisfacer las necesidades sociales del hombre, también hemos sostenido que la forma física o el diseño de la ciudad, tal como se ha desarrollado en los últimos setenta años, es algo muy costoso en términos de recursos y ha rendido muy bajos retornos en relación al costo. Tal diseño ha acelerado los problemas de fragmentación y segregación, las diferencias en estilos de vida, en los niveles de consumo de cosas básicas como educación, salud y vivienda, y ha acentuado el efecto de privación. Se trata de un diseño que, en balance, parece reducir el significado del individuo. Este vive, trabaja y juega en estrecha proximidad con miles de otros individuos, sin que por ello se le permita o se le obligue a adelantar lo que podría llamarse una forma comunitaria de vida, en la cual el individuo sea conocido y conozca a sus vecinos y comparta trabajo y placeres con ellos, en algún sentido significativo. Por el contrario, el individuo está hecho para que sienta su soledad y para que esté más consciente de la desigualdad e impersonalidad de lo que lo rodea.

En la forma más amplia de expresarlo, entonces, el problema de la urbanización es el de crear un diseño urbano que permita y favorezca una mayor concentración en actividades que mejoren la vida y satisfagan más ampliamente las necesidades sociales. Debe ser un diseño que preserve las economías de escala y todas aquéllas externalidades que sean económica y socialmente benéficas. Preferiblemente, debería ser un diseño que dispense de la necesidad de dedicar una proporción tan grande de recursos al

movimiento y que preserve, para usos agrícolas y recreacionales, las tierras cercanas a las grandes concentraciones humanas. Debería ser un tipo de urbanización que haga disminuir, y no aumentar, la desigualdad, especialmente en los estilos de vida. Los valores de escasez que resultan del crecimiento de la comunidad, deberían atribuirse a la comunidad y no a los individuos. En consecuencia, éste es el problema que nos planteamos. Existe en algunos países con más intensidad que en otros. Pero en sus términos más amplios (los del diseño y de la asignación de recursos) es un problema que confronta a todos los tipos no rurales de economía.

Nuevo diseño urbano

Tanto la magnitud como el grado "del" problema urbano cambian a medida que crece el tamaño de las ciudades; el problema urbano en una ciudad de 20 000 personas es obviamente muy diferente al de una ciudad de 5 millones. El nuevo diseño propuesto se refiere principalmente a las ciudades relativamente grandes, por ejemplo, de más de 1 millón de habitantes. Tales ciudades crecen muy rápido y "el" problema urbano crecientemente tendrá que ver con la calidad de la vida en las grandes ciudades.

La propuesta del nuevo diseño, simultáneamente con un mecanismo legal que permita captar la valorización de la tierra, surge de la convicción que el crecimiento de las ciudades tendrá lugar a pesar de todos los esfuerzos por restringir la migración o por estimular el número de ciudades pequeñas con menos de 100 mil personas. En otras palabras, se supone que continuarán las altas tasas de expansión de las ciudades grandes.

Las características regresivas y desventajosas, comúnmente mencionadas, de las grandes ciudades, se centran en el diseño urbano creado por las fuerzas del sistema de precios, de la desigualdad de ingreso y de la movilidad personal. Estas fuerzas han llevado a grandes extensiones suburbanas; centros altamente congestionados; enormes sumas (o recursos físicos) gastadas en movimiento; valores de la tierra altos y crecientes en ciertas áreas y deterioro en otras; segregación; fragmentación de la vida e intensificación del sentimiento de privación y de pérdida de significado individual.

Dadas estas indeseables características y lo inadecuado de las soluciones que comúnmente se ofrecen, especial pero no exclusivamente desde el punto de vista del crecimiento urbano en los países en desarrollo, aquí ofrecemos una solución más drástica. Tiene que ver con una modificación del diseño básico de las

ciudades, junto con un número de cambios institucionales y como parte de una política económica y social a escala nacional.

El principio de agrupaciones de ciudades en el diseño urbano

Como una alternativa a la extensión de las formas existentes, al transporte masivo, hacemos un llamamiento para que se dé seria consideración al diseño urbano que conduzca a áreas metropolitanas conformadas por un racimo de comunidades planeadas compactas, susceptibles de recorrerse a pie y de tamaño suficiente para ser ciudades verdaderas (por ejemplo de 400 000 a 500 000 personas en los países en desarrollo).

En las grandes ciudades existentes, la transición hacia dicho diseño sería naturalmente un empeño muy difícil y costoso, puesto que toda la tierra, muchas millas alrededor del centro de un área metropolitana, está ya urbanizada o dedicada a usos de alto valor. Sin embargo, mucho puede lograrse mediante remodelación o renovación, con el objeto de reagrupar las actividades dentro de lo que podría llamarse zonas balanceadas. En el caso de los países en desarrollo, la aplicación del principio es más fácil puesto que todavía no se ha llegado al período de mayor crecimiento de las grandes ciudades; una ciudad construida en lo que hoy es un suburbio será incorporada en corto tiempo al área metropolitana.

La principal característica del diseño de agrupación urbana es que cada unidad dentro de la agrupación debe ser planeada en términos de usos de la tierra, densidad, altura de los edificios, espacios abiertos, áreas comerciales, lugares de trabajo, y sistemas internos y externos de transporte. Puede ser de un tamaño y de una densidad suficientes como para suministrar todas las ventajas de una ciudad de tamaño mediano (por ejemplo, 400 000 personas) y, sin embargo, ser lo suficientemente pequeña para ser compacta y susceptible de recorrerse a pie. Todas las ventajas que una ciudad intermedia puede otorgar podrían obtenerse de esta manera por parte de los moradores de un área metropolitana de 5 a 10 millones de personas o más, a lo cual se suman las ventajas ofrecidas por una ciudad de este tamaño. Y por supuesto muchas ventajas, dado que pueden minimizarse la desigualdad en estilos de vida, la segregación y la extensión interminable, incluso de las ciudades intermedias, de tal manera que en realidad pueda ser utilizado menor espacio para mayor número de habitantes, sin tener que sacrificar áreas de esparcimiento.

No se requiere que haya una uniformidad monótona, puesto que cada ciudad puede ajustarse a su peculiar medio y ambiente

físico y porque puede haber suficiente flexibilidad para variaciones en diseño. Los objetivos son comunes: planeación previa, propiedad pública, la captación pública del alza de los valores de la tierra creada por la comunidad, diseño que permita el recorrido a pie, minimización de movimiento mediante una forma de vida mixta, zonas de trabajo, facilidades comerciales, escuelas, terrenos de juego, parques, todos a cortas distancias a pie o en bus. Si parte del área ya ha sido urbanizada, tal vez sean necesarios algunos compromisos, lo mismo que si es demasiado difícil adquirir tierra suficiente para una nueva ciudad planeada dentro de una ciudad existente sin recurrir a la demolición o a la renovación.

Estas ciudades deben estar diseñadas para ser verdaderas ciudades en todo el sentido del término, con industrias, oficinas, almacenes y una sección transversal de la población; es decir, no deben constituir suburbios residenciales segregados del resto de la aglomeración. Para las gentes de bajos ingresos que viven dentro de dichas ciudades, es posible establecer rentas a su alcance por medio de tarifas diferenciales, permitiéndose de este modo la entrega de un subsidio oculto para las familias de bajos ingresos.

La solución se diseña primariamente para acomodar el crecimiento de las ciudades de una manera más eficiente que hasta el momento. Se supone que la ciudad existente será mejorada por medio de renovaciones y de un reagrupamiento de actividades, pero de todos modos las nuevas ciudades acogerán, en unos pocos años, una población mayor a la que actualmente reside en las áreas metropolitanas existentes.

Planeación previa y propiedad pública

¿Son necesarios estos elementos? ¿No podría lograrse el mismo efecto mediante requerimientos de división en zonas y normas de construcción, con propiedad privada? La experiencia con la planeación privada guiada por zonificación y normas, en todos los países demuestra claramente que esta forma de planeación ha sido generalmente poco fructífera. La respuesta parece consistir en la oposición entre la motivación de la ganancia y el bien público. El interés del individuo es el de usar un lote individual de manera que rinda la máxima ganancia. Pero este uso, si se repite para otros propietarios, casi con certeza resultará en una utilización perjudicial de la tierra.

La propiedad pública, la planeación global y la planeación de la actividad constructora, en particular con los instrumentos que discutiremos más adelante, permiten desde el comienzo la planeación de una ciudad, de un modo tal que el patrón de uso de la

tierra rinda el máximo retorno global para el área como un todo una vez concluido el plan. Esto no garantiza que no se cometan errores, pero ofrece un instrumento para evitar costosos errores originados en el desarrollo inconexo y caótico dictado por el conjunto existente de valores de la tierra. La construcción misma se hará por contrato, de modo que el volumen de trabajo para el sector privado será mayor que antes.

Un poderoso argumento adicional en favor de la planeación y el desarrollo de una ciudad por parte de una corporación pública es que solamente de este modo se asegura que el alza inevitable de los valores de la tierra pueda ser aprovechada por la comunidad cuyo crecimiento ha ocasionado dicha alza y no por compradores afortunados o astutos. Si una ciudad debe planearse para un crecimiento de 3 a 9 ó 10 millones de personas (como es el caso de Bogotá), el alza en el valor del área limitada de tierra que resulta tanto de este crecimiento como de la múltiple expansión en el ingreso bruto en el área, será aprovechada, en gran medida, por unos pocos y constituirá una fuente de grandes fortunas injustificadas. Si una corporación pública retiene la propiedad sobre la tierra, aquella tendrá la oportunidad de utilizar un mecanismo de redistribución del ingreso, sin causar mayores conflictos sociales, otorgando un subsidio oculto en las rentas de los moradores de más bajos ingresos, o transfiriendo la plusvalía de la tierra urbana al suministro de amenidades sociales, escuelas, hospitales, etc. Estos objetivos pueden ampliarse por la oportunidad de adquirir grandes bloques de tierra a precios más bajos y por las economías de la construcción a gran escala.

Esta consideración se torna aún más importante si las nuevas ciudades se encuentran a cortas distancias del centro tradicional y también a sólo unas cuantas millas entre sí. Sin poderosos instrumentos de política, es muy difícil resistir la presión para que se suministre acceso fácil a todas las partes del área metropolitana. El resultado es, como en Londres, un movimiento inmenso en las horas de mayor congestión, con los correspondientes gastos en infraestructura. Si el movimiento ocurre entre ciudades satélites localizadas a 25 millas del centro, también habrá una tendencia hacia los movimientos desde las nuevas ciudades planeadas, localizadas tal vez a cinco o diez millas solamente. Esto indica que no sólo debería ser posible variar las rentas de acuerdo con el ingreso y la residencia, sino que no se hiciese mucho esfuerzo por suministrar excelentes y rápidos medios de transporte entre el centro y las ciudades. Puede tomarse como norma general que mientras mejores sean los medios de transporte durante las horas de mayor congestión, más intensivamente se utilizarán éstos,

es decir: más fuerte será el influjo del centro tradicional, por una parte, y de los suburbios residenciales, por la otra. El objetivo debería consistir en hacer más difícil e inconveniente para los residentes de las nuevas ciudades el trasladarse a áreas de trabajo fuera de las ciudades.

Captación del aumento en los valores de la tierra

La valorización de la tierra urbana (y, hasta cierto punto, de la construcción), que resulta del crecimiento de la población y del ingreso de una comunidad, es un reflejo de la escasez. Como ya se afirmó, surge del interior de la comunidad, y debiera pertenecer a ella. No se origina, en manera alguna, en el trabajo o en el ahorro de un propietario individual, ni suministra incentivo alguno para trabajar o ahorrar, puesto que la oferta de tierras es fija. El alza en valor ejecuta, en sí misma, una función económica asegurando (más o menos, y con excepciones y matices) que las actividades o la gente que puede pagar más adquieran el derecho al uso de la tierra. En síntesis, hace parte del mecanismo de asignación de los usos de la tierra. Pero el uso económico puede distinguirse del papel que juega la valorización urbana en la distribución. En otras palabras, la tierra puede subir en valor, ya sea su propiedad pública o privada. La captación de este valor, una vez que ha tomado lugar, no afecta de ningún modo el uso económico al cual se dedica la tierra. Ciertamente, tal como enfatizamos antes, la confianza exclusiva en el mecanismo de precios para la asignación de tierras produce una ciudad caótica y donde no se puede vivir. En consecuencia, aun la función de asignación de la tierra urbana debe estar subordinada a un patrón global de usos de la tierra.

Debemos distinguir claramente entre las funciones de asignación y las de distribución de la propiedad; pero no sólo eso. Debemos diferenciar también entre la parte del alza de valores que refleja meramente una caída del valor del dinero en general y la parte que refleja la creciente escasez de un recurso cuya oferta es fija. En este documento nos ocuparemos de esta última parte. Aun si el nivel de precios fuese absolutamente estable, la concentración de población y de ingresos crecientes en un área metropolitana de tamaño relativamente pequeño y fijo causaría obviamente un incremento enorme en los valores de la tierra, incremento que es aprovechado por unos cuantos propietarios de tierras en áreas particularmente favorecidas en cuanto a su localización. Allí donde no haya barreras naturales, esta elevación estará limitada por la tendencia hacia la expansión del área urbanizada. El costo de la tierra se transfiere, en este caso, a los

costos de transporte, mensurables e indirectos. Donde haya barreras naturales, como en la isla de Manhattan, el alza puede asumir proporciones fantásticas. Aun donde no hay barreras de este tipo y se suministren servicios de transporte, las ventajas económicas externas originadas en la proximidad mutua para ciertas actividades y la ventaja "social" del esnobismo por ciertos suburbios, puede resultar en alzas muy considerables.

Nuestro analfabetismo económico, o nuestra general incapacidad para entender el funcionamiento de la economía mixta bajo la cual vivimos tantos, recibe un tajante ejemplo en el hecho que, más o menos sin inmutarnos, hemos admitido la apropiación privada de unas ganancias creadas socialmente, dejando que los afortunados propietarios de tierra y sus herederos colecten un tributo, o reciban una parte del ingreso nacional al cual no han contribuido en aspecto alguno.

Por lo tanto se sugiere que se tome en consideración, especial pero no exclusivamente, la captación de los incrementos sociales o no ganados, en los valores de la tierra urbana, sobre las siguientes líneas generales:

- 1) La contribución podría llamarse una recaptación (esto es, por la comunidad que ha creado el alza) y no un impuesto, término cuya aplicación debería restringirse al ingreso corriente.
- 2) Inicialmente la obligación debería restringirse a las áreas urbanas o ciudades más grandes cuyo valor está creciendo rápidamente.
- 3) Dentro de tales áreas podría restringirse la obligación solamente a la tierra y a las propiedades "familiares" por encima de un cierto tamaño y valor. (Esto dejaría exento al grueso de los hogares ocupados por sus propietarios y evitaría la fragmentación de lotes entre los miembros de una familia).
- 4) La provisión de recaptación podría aplicarse solamente a las alzas futuras; no tendría naturaleza retroactiva.
- 5) La parte del alza en el valor que corresponda al alza general de precios, medido por el índice de costo de vida, podría deducirse del aumento general; lo mismo podría hacerse con el alza atribuible a las mejoras (en vías, por ejemplo) por las cuales el propietario ha sido gravado.
- 6) La "verdadera" alza (luego de deducir los factores mencionadas en 5)) podría establecerse cada dos años y ser pagadera en el mismo período ya sea que la propiedad haya sido transferida o no, o a la fecha de la transferencia si ésta toma lugar dentro del período de dos años.
- 7) La tierra en las áreas urbanas especificadas debería quedar

exenta de la aplicación de cualquier impuesto general sobre las ganancias de capital.

- 8) La tierra de propiedad de las corporaciones urbanas públicas debería quedar exenta del impuesto.
- 9) La recaptación podría ser tan elevada como sea factible, considerando las imperfecciones de los avalúos del valor comercial, por ejemplo el 75 por ciento.
- 10) Podría tenerse en cuenta la extensión de la tarifa de recaptación a otras áreas suburbanas y urbanas, a medida que se obtenga experiencia y que ocurran grandes alzas en estas áreas.

Se habrá notado que la propuesta de este capítulo es un complemento y no un sustituto de la propuesta de crear nuevas ciudades dentro y adjuntas a las ciudades existentes. Puesto que se propone que las nuevas ciudades sean de propiedad pública, las transferencias del aumento en los valores de la tierra pueden realizarse por parte de la corporación urbana mediante la modificación de rentas, las diversiones, etc., e incluso hacia otras nuevas ciudades más pobres. Esto todavía permite el incremento en la tierra de propiedad privada y sus consiguientes transferencias que hacen tan difícil o imposible para los empleados y para los trabajadores con bajos salarios, vivir más cerca de sus lugares de trabajo en las áreas urbanizadas existentes y conduce a los proyectos de viviendas públicas que se vuelven suburbios-dormitorio; por otra parte, aumentan los costos indirectos de transporte. Si se adopta la propuesta de recaptación, una parte de los ingresos puede usarse en la compra de sitios más cercanos a las fuentes de trabajo existentes y en la construcción de vivienda para rentar a dichos grupos, quedando todavía la capacidad de variar las rentas. De esta forma, se reemplazará redistribución negativa por positiva y el costo del aumento en los valores de la tierra podrá re-transferirse en la forma de costos de vida inferiores para la gente que desea vivir más cerca de su sitio de trabajo. Los ahorros en medios de transporte pueden usarse para suministrar diversiones y para renovar áreas deterioradas que se encuentran deseablemente localizadas. Como en el caso de las nuevas ciudades, la venta de tales propiedades significaría la pérdida de control y la entrega de la valorización futura de la tierra urbana a los individuos o a las reventas inmediatas a favor de las cuentas privadas, en el caso de venderse a alguien por debajo del costo.

III. EXPERIENCIA RECIENTE

Con el objeto de facilitar a los participantes en el tema *La Planificación del Desarrollo y la Redistribución Espacial de la Población* instrumentos de análisis para la discusión del Caso Colombiano, se ha considerado conveniente hacer una breve evaluación de la experiencia colombiana reciente. Con este propósito se utiliza material de la investigación *Recursos y Crecimiento: Colombia 1950-2000*, del Instituto de Estudios Colombianos, la cual consideró en detalle el período 1950-1972, haciendo énfasis en la evolución urbana como elemento fundamental en la distribución espacial de la población.

Balance global

Un repaso de los últimos veinticinco años en Colombia muestra un país en desarrollo con las características comunes de: a) una tasa de crecimiento demográfico alto; b) una consecuente población muy joven; c) un porcentaje todavía alto en actividades rurales; d) un nivel de administración pública relativamente bajo; e) un grado de inseguridad personal y de la propiedad altos y aparentemente crecientes; f) una falta de entendimiento generalizado sobre el funcionamiento de una sociedad mixta; g) una brecha cada vez más grande en la productividad por habitante con relación a los países desarrollados, en términos relativos y absolutos; h) un alto grado de desigualdad con diferencias marcadas en los niveles de consumo; i) una alta inflación combinada con una subutilización de los recursos, especialmente humanos.

En contraposición a ese panorama sombrío, debe destacarse el progreso considerable alcanzado durante el período 1950-1975 en el cual: a) se hizo la transición necesaria y deseable de una sociedad predominantemente rural a una predominantemente urbana; b) se logró iniciar una disminución en la tasa de natalidad; c) se obtuvo una "modernización" en la agricultura y en muchas industrias, especialmente en la producción de bienes de consumo y en la construcción; d) se crearon grupos de especialistas en muchos campos, que podrían ampliarse rápidamente si se les

ofrecen las oportunidades; e) se logró un nivel relativamente alto de producción de alimentos por habitante, aunque ha tenido una distribución desigual.

En resumen, a pesar de que a Colombia todavía se le consideraba en 1975 y 1976 como un país subdesarrollado y presentaba muchas de las características de ellos, se ha progresado sustancialmente al crear la base sobre la cual se podría hacer la transición a una sociedad más desarrollada.

Panorama general del sector urbano

Quizás el cambio más importante en el país en las últimas cuatro décadas en relación con la distribución espacial de la población, ha sido la transición de una estructura predominantemente rural a una urbana. Esta, junto con el continuo y rápido crecimiento demográfico ha creado nuevos problemas y oportunidades. Una discusión sobre la suficiencia y empleo de los recursos no puede desconocer la creciente urbanización del país, principalmente en el caso de las ciudades más grandes.

La revolución del transporte de los años 1950 eliminó la protección disfrutada por las poblaciones más pequeñas debido a su aislamiento, factor que hizo que la industria y la población pudieran concentrarse en las seis ciudades más grandes que ofrecían las mayores economías de escala en producción y distribución. Durante el período intercensal de 1951-1964, la tasa global de crecimiento de la población fue del 3,1 por ciento; pero las tasas para Bogotá, Medellín y Cali fueron del 7,3, 5,9 y 7,1 por ciento, respectivamente. Estas son las tres más grandes ciudades en orden descendente. Aunque en el período 1964-1973 la tasa global de crecimiento disminuyó al 2,7 por ciento, se mantuvo más alta para las tres ciudades más grandes con el 5,2, el 4,4 y el 4 por ciento, respectivamente. (Véase el cuadro 8). Naturalmente estas tasas diferenciales se reflejan en la distribución del aumento de la población. En el período intercensal de 1938-1951, las ciudades de más de 500 000 habitantes absorbieron el 22 por ciento del crecimiento; durante 1951-1964, el 38 por ciento y durante 1964-1973, el 68 por ciento. (Véase el cuadro 9). En 1973, las ciudades con más de 500 000 habitantes (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla) tenían 25 por ciento de la población total del país y 41 por ciento de la urbana.

El déficit de vivienda

Aunque el concepto de déficit de vivienda se emplea a menudo, es muy ambiguo y se utiliza en distintos sentidos. Como no se usa en

Cuadro 8

**COLOMBIA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION
DE LAS PRINCIPALES CIUDADES, 1938-1973**

Ciudades clasificadas por tamaño de población	1951-1964	1964-1973
Bogotá	72,8	52,2
Medellín	59,4	44,0
Cali	71,4	40,3
Barranquilla	44,0	31,6
Bucaramanga	56,6	32,0
Cartagena	51,0	31,7
Manizales	57,6	5,5
Ibagué	63,5	36,8
Cúcuta	56,0	43,2
Armenia	59,4	8,8
Pereira	50,2	17,9

Fuente: DANE, *Censos*. En el año 1973, las cifras se refieren solamente a la población de cada municipio sin ninguna modificación.

Cuadro 9

**COLOMBIA: DISTRIBUCION PROPORCIONAL DEL AUMENTO
EN LA POBLACION TOTAL SEGUN EL TAMAÑO
DE LOS CONGLOMERADOS URBANOS, 1938-1973**

(Porcentajes)

Conglomerado por tamaño (Nº de hectáreas)	1938-1951	1951-1964	1964-1973
1 500- 5 000	1,0	5,4	2,8
5 000- 20 000	10,9	12,2	4,9
50 001-100 000	6,6	7,3	12,0
20 001- 50 000	8,0	3,0	8,7
100 001-500 000	15,5	12,0	8,3
500 001- y más	22,4	38,0	68,0
Total Urbano	62,4	77,9	104,7
Rural	37,6	22,1	- 4,7
Total Nacional	100,0	100,0	100,0

Fuente: DANE, *Censos*.

el sentido literal de que hay gente sin techo, irremediablemente se introduce un elemento subjetivo cuando se intenta definir un déficit en relación con algún patrón de suficiencia. Lo único que puede hacerse es no utilizar la palabra o aclarar en qué sentido se está empleando. Como el concepto de "suficiencia" tiene que ver no sólo con el espacio por persona sino también con la ubicación, servicios públicos, seguridad, servicios comunitarios y otras condiciones, parece difícil definir un déficit en forma sencilla y que al mismo tiempo tenga en cuenta todas estas condiciones. Se supone que en un país en desarrollo, con un bajo nivel de vida y un rápido crecimiento en la población, las condiciones de vivienda urbana dejan mucho que desear. Por lo tanto, se inicia la discusión partiendo de la base que existe un déficit grande pero no cuantificado de vivienda, en el sentido que no es adecuada en alguno o en todos los aspectos mencionados anteriormente.

En un documento de trabajo preparado para el Instituto de Estudios Colombianos, se definió el concepto de "déficit de vivienda" como el número de unidades habitacionales necesarias para proveer un mínimo de apartamentos o casas con entradas y servicios separados y construidos con materiales durables, para familias que actualmente carecen de tales unidades, en las seis ciudades más grandes del país. Esta definición no corresponde a las unidades de vivienda sin licencia de construcción (muchas de las cuales son permanentes y tienen servicios), que podrían llamarse realmente chozas, ni las personas que ocupan cuartos arrendados, sino más bien al grado de hacinamiento de las mismas. Lo restante incluye vivienda mala o inadecuada pero por lo menos se puede calificar como convencional. Cualquier definición de déficit tiene que estar basada en consideraciones subjetivas, aunque la que se utiliza aquí incluye las viviendas más pobres. Las cifras de las seis ciudades fueron ajustadas para la supuesta subestimación de población en el censo de 1973 y para el cambio de clasificación de muchas "unidades" de vivienda en tierras invadidas, que eran chozas temporales, a casas de materiales permanentes, lo cual fue simplemente un cambio en la clasificación censal y no en la construcción.

Las medidas de "déficit" obtenidas así, desde luego son aproximadas, pero por lo menos se acercan más a lo que se desea saber sobre la vivienda no aceptable, que lo descrito por la mayoría de las definiciones. En todo caso el déficit calculado de esta manera ascendió a 240 000 unidades de vivienda "convencional" para las seis ciudades en 1964 y 380 000 unidades en 1973, o sea un incremento absoluto de alrededor de 15 400 unidades en promedio por año. (Véase el cuadro 10). Debe tenerse

Cuadro 10

COLOMBIA: DEFICIT DE VIVIENDA EN LAS SEIS CIUDADES PRINCIPALES, 1964 Y 1973

Año	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga	Cartagena	Total
<i>Existencias de vivienda^a (Unidades)</i>							
1964	210 914	112 310	80 268	60 967	27 204	21 784	513 447
1973	378 685	156 883	125 632	88 805	37 248	33 469	820 722
<i>Hogares^a</i>							
1964	332 806	135 594	122 679	83 050	41 026	38 426	753 581
1973	586 275	202 632	186 465	115 836	55 885	52 218	1 199 311
<i>Déficit</i>							
1964	121 892	23 284	42 411	22 083	13 822	16 642	240 134
1973	207 590	45 749	60 833	27 031	18 637	18 749	378 589
<i>Déficit hogares (Por ciento)</i>							
1964	36,6	17,2	34,6	26,6	33,7	43,3	31,9
1973	35,4	22,6	32,6	23,3	33,3	35,9	31,6

^a Según los censos y ajustes explicados en el texto.

presente que aunque la población de estas ciudades aumentaba rápidamente mientras el porcentaje de hogares sin vivienda "convencional" permaneció constante en 32 (de cada 100 hogares adicionales), esta cifra fue baja, especialmente si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento en el ingreso per cápita de estas ciudades creció durante la mayor parte de ese período.

Cuadro 11

COLOMBIA: DISPONIBILIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
BASICOS EN LAS SEIS CIUDADES MAS GRANDES,
1964 Y 1973^a

Ciudades	1964	1973
<i>Bogotá</i>		
A	13,1	8,8
B	15,1	9,2
C	14,6	5,3
<i>Medellín</i>		
A	16,3	4,2
B	20,0	7,1
C	20,0	1,9
<i>Cali</i>		
A	34,0	5,8
B	37,8	4,1
C	27,6	3,5
<i>Barranquilla</i>		
A	29,4	17,1
B	25,0	34,9
C	25,8	5,9
<i>Bucaramanga</i>		
A	18,7	7,8
B	20,8	9,9
C	18,7	6,8
<i>Cartagena</i>		
A	49,2	25,2
B	53,6	71,4
C	46,2	18,2
<i>Total</i>		
A	21,7	9,3
B	23,7	15,9
C	21,3	5,2

Fuente: ^a Cálculos basados en los censos del DANE.

La letra A se refiere al porcentaje de unidades de vivienda ocupadas al momento del censo sin acueducto.

La letra B se refiere al porcentaje de las unidades de vivienda ocupadas al momento del censo sin alcantarillado.

La letra C se refiere al porcentaje de las unidades de vivienda ocupadas al momento del censo sin electricidad.

Servicios

Otra medida de las condiciones de vivienda es la disponibilidad de servicios (agua, electricidad, alcantarillado). En este aspecto, el nivel fue mejor, como puede observarse en el cuadro 11. Durante este período de 9 años, el porcentaje de hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin electricidad en el conjunto de las seis ciudades descendió de 21,7 a 9,3, de 23,7 a 15,9 y de 21,3 a 5,2, respectivamente. El hecho que las deficiencias que afectan al servicio de alcantarillado persistan durante el período se debe fundamentalmente, al aumento en el porcentaje de casas sin tales servicios en Barranquilla y Cartagena.

El cuadro 12 presenta estimativos del número de unidades de vivienda construidas con o sin licencias durante el período 1964-1973. No hay datos estadísticos oficiales en relación con la construcción "pirata" o ilegal, motivo por el cual las cifras fueron obtenidas comparativamente de los censos sobre existencia de vivienda (véase el cuadro 10), y de datos anuales sobre licencias de construcción (metros cuadrados divididos por una casa "legal" promedio de 120 metros cuadrados). El total de unidades construidas ilegalmente, expresado como porcentaje del total de unidades que se levantaron en las seis ciudades fue del 27,2, promedio que desafortunadamente varía desde el 5,1 por ciento en Bucaramanga hasta 62,0 por ciento en Cartagena, lo cual hace que la generalización sea un poco peligrosa. Si se incluyen las "unidades" construidas con materiales no durables, y que obviamente son ilegales, el porcentaje sería aún mayor. La pobreza relativa de Cartagena y Barranquilla se ve claramente si se observan las cifras de vivienda ilegal.

Otro aspecto de la calidad de la vivienda es la ubicación. Aunque no existen estadísticas al respecto, es evidente a simple vista que la mayor parte de la construcción nueva es suburbana y prácticamente toda la construcción ilegal se encuentra en la periferia de las ciudades. Mientras que la distancia quizá no sea una desventaja para las personas adineradas con automóviles particulares, para otros sí constituye una característica desagradable de la vida urbana. Parte del déficit toma la forma de hacinamiento en las áreas pobres, lo cual no sólo es molesto en sí, sino que representa un problema serio de segregación por grupos de ingresos.

Aun cuando la evaluación que se ha hecho de la situación anterior se apoya en cifras sujetas a un considerable margen de error, hay otros antecedentes que permiten mostrar su veracidad. Así, por ejemplo, cabe destacar el bajo nivel de cons-

Cuadro 12

**COLOMBIA: VOLUMEN Y PROPORCION DE LA CONSTRUCCION ILEGAL DE VIVIENDAS
EN LAS SEIS CIUDADES MAS GRANDES, 1964-1973**

	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga	Cartagena	Total
A) Aumento en las existencias de la vivienda legal (unidades) 1965-1973 ^a	125 038	35 683	33 084	16 065	9 527	4 437	223 834
B) Aumento en las existencias del total de viviendas ^b	167 771	44 573	45 364	27 838	10 044	11 685	307 275
C) $A/B \times 100$	74,5	80,1	72,9	57,7	94,9	38,0	72,8
D) $100 - C$	25,5	19,9	27,1	42,3	5,1	62,0	27,2

^a Según licencias para la construcción de viviendas y el número promedio de m² por unidad.

^b Calculado del cuadro 10.

trucción de edificios en el período. Según las Cuentas Nacionales, la formación de capital fijo bruto de vivienda disminuyó del 3,4 por ciento del PBI durante el período 1950-1964 al 2,4 por ciento en el período 1965-1975; es decir, se advirtió un descenso desde el 3,4 por ciento en la década de los 50, pasando por 3,05 por ciento en los años 60 a 2,1 por ciento en la primera mitad de la década del 70. Durante esta última, los años 1971, 1972 y 1975 se caracterizaron por la recesión en la construcción de viviendas. El valor agregado es aun más pequeño. Se calcula en 40 por ciento del valor bruto.

Debe hacerse una excepción durante un breve lapso entre 1973 y 1974, época en que se hicieron cambios institucionales para aumentar el ahorro personal y canalizar una mayor proporción de fondos al campo de la construcción urbana. Esto se realizó por medio de la corrección monetaria a los ahorros, los

Cuadro 13

COLOMBIA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO GEOMETRICO,
1950-1972

(Porcentaje)

Sector	1950- 1955	1955- 1961	1961- 1966	1966- 1972	1950- 1961	1961- 1972	1950- 1972
1. Agricultura	2,65	3,56	2,53	4,56	3,15	3,63	3,39
2. Pesca	4,50	18,20	5,75	14,70	11,76	10,54	11,15
3. Bosques	5,86	5,62	3,53	6,33	5,73	5,05	5,39
4. Minería	4,33	4,49	4,61	0,02	4,42	2,08	3,24
5. Manufacturas	7,05	6,13	5,77	7,14	6,55	6,52	6,53
6. Construcción	12,34	1,98	3,24	8,73	6,57	6,20	6,38
7. Comercio	6,45	3,03	5,65	6,13	4,57	5,91	5,24
8. Transportes	10,74	2,69	5,63	5,73	6,28	5,69	5,98
9. Comunicaciones	10,72	7,96	11,32	8,88	9,21	9,98	9,59
10. Elct., Agua, Gas	9,57	9,92	9,57	10,12	9,76	9,87	9,82
11. Banca	11,19	6,39	8,96	10,07	8,55	9,56	9,06
12. Rentas	3,24	6,36	7,14	5,88	4,93	6,45	5,69
13. Otros servicios	3,71	4,17	4,57	6,02	3,75	5,36	4,66
14. Gobierno	5,95	4,09	5,46	6,24	4,98	5,88	5,41
Primario 1-4	2,79	3,74	2,72	4,44	3,30	3,65	3,48
Secundario	8,19	5,21	5,29	7,44	6,55	6,46	6,50
Terciario 7-14	6,34	4,02	5,98	6,48	5,07	6,25	5,66
Total	5,26	4,21	4,76	5,99	4,68	5,51	5,12

Fuente: Cuentas Nacionales de Colombia.

Nota: Obsérvese que éste es el aumento en la producción, no en el consumo, y refleja el incremento en las exportaciones agrícolas y la disminución en las importaciones.

préstamos a la construcción y las hipotecas. Las licencias para edificar, en términos de área construida, crecieron más de un 30 por ciento en 1973 comparado con 1972, como respuesta a estas medidas en las ciudades más grandes, y otro 30 por ciento en la primera mitad de 1974 sobre 1973.

Comportamiento económico en el período 1950-1972

El cuadro 13 indica las tasas de crecimiento geométrico anuales reportadas por los diferentes sectores para varios grupos de años en el período 1950-1972. Las series se iniciaron en 1950. La agrupación de los años fue escogida por ser más o menos "neutra", es decir, no se destaca por desarrollos excepcionales.

Se debe tener en mente que las cifras en sí no son en algunos casos más que aproximaciones, pues no existen estadísticas para algunas categorías importantes. De otra parte, hay un volumen desconocido de importaciones y exportaciones que no se registra o no se menciona lo suficiente, pero que se considera grande y variable. La producción de los sectores "informales", grande en los países en desarrollo, es sólo un estimativo aproximado.

Se presentan los grupos acostumbrados "primario, secundario y terciario", aunque éstos quizás sean más confusos que aclaratorios, pues "primario" incluye la producción de petróleo con la agricultura, mientras la manufactura y la construcción incluyen muchos servicios y, por último, el sector de los servicios reúne algunas de las ocupaciones mejor pagadas con otras de salarios sumamente bajos en una gran variedad de actividades.

El transporte y las economías de escala

Gran parte del crecimiento en la productividad se explica por la ampliación del tamaño del mercado, al cual contribuyó notoriamente el avance logrado en el campo del transporte. El impacto de la primera misión del Banco Mundial (1949) y de su informe (1950) fue especialmente notorio en ese campo. La misión encontró, en términos económicos, no sólo un país sino por lo menos cuatro debido a la difícil topografía, con tres cordilleras que van de norte a sur. Esto significa que el país se había privado de muchas de las economías de especialización y de escala, que incluso su población (11 millones) pobre y escasa podría haber producido. Por consiguiente, casi la primera recomendación fue un programa masivo de transporte. Este contemplaba un sistema de construcción de carreteras pavimentadas con buenas especificaciones, entre las ciudades, la transformación de las líneas férreas dispersas, con diferentes anchos de carril, en una red de ancho

uniforme y que conectara a varias partes del país entre sí y a las dos costas, así como un sistema moderno de aeropuertos de propiedad pública, bien equipados. El programa, casi terminado a principios de los años 60, creó una sola unidad económica del país y permitió que las plantas individuales lo sirvieran cada vez más, a menos que el producto fuera muy grande en relación con el valor. La disminución correspondiente en los costos del transporte privado y el crecimiento de las economías de escala seguramente contribuyeron en forma destacada al aumento en la inversión y al crecimiento de la producción bruta en los años 60.

Nuevas tierras

La red de transporte redujo los costos del mismo y dio lugar a las economías de escala y aún de otras formas de economías, al hacer más accesibles a los centros principales las áreas agrícolas potencialmente ricas. La carretera de Bogotá a Villavicencio, al pie de los Llanos Orientales, incorporó 800 000 hectáreas de pie de monte y de llanos del Meta (entre la Cordillera Oriental de los Andes y el río Meta), región que se convirtió para Bogotá en una de las fuentes principales de comida barata. El ferrocarril del Magdalena (después llamado del Atlántico) abrió tierras ricas y bien irrigadas en el Valle del Magdalena Medio. Un rápido y completo estudio de las potencialidades de la región, hecho antes de la construcción del ferrocarril, mostró numerosas posibilidades de incorporar tierra arable cuando fuera necesario, mediante el control de inundaciones y trabajos de drenaje e irrigación. Una nueva red de carreteras conectó el ferrocarril a las partes más inmediatas del país. La autopista troncal de Medellín a Cartagena y Barranquilla, sobre la costa del Caribe, fue conectado a las muy ricas tierras del río Sinú, así como la línea troncal a la Costa del lado oriental del Magdalena dio acceso a las ricas tierras del río César.

Productividad en agricultura

A principios del período casi no existía la mecanización en la agricultura. Los arados de madera y los bueyes todavía se utilizaban en la Sabana de Bogotá. Las exportaciones agrícolas se limitaban al café y al banano y una porción de las necesidades de algodón era importada. Durante la década de 1950, cosecha tras cosecha en la Sabana, el Valle, Tolima y la costa se mecanizaron por lo menos parcialmente. Se mejoraron las variedades y las técnicas de cultivo.

En la década de 1960 la mecanización conquistó las fincas grandes de las nuevas tierras del Magdalena Medio, el Sinú, el Valle del César y el Meta. El país se volvió autosuficiente en aceites vegetales y exportador de algodón, azúcar y carne, aunque esto fue contrarrestado en parte al volverse dependiente en importaciones de trigo y cebada, importaciones que eran anteriormente respaldadas por los subsidios de exportación del gobierno de los Estados Unidos.

Esta efectiva revolución agrícola de dos décadas se realizó casi sin ningún aumento en la fuerza laboral rural, con la consecuencia que casi el mismo número de gente abastecía un mercado duplicado y un aumento en las exportaciones o, en otras palabras, un gran aumento en la productividad por trabajador debió haber ocurrido sin ningún aumento en los precios relativos, por lo menos hasta 1972-1973. La población urbana en aumento y las fincas grandes mecanizadas recibieron los beneficios del acrecentamiento en la productividad y las primeras abastecieron (con exportaciones) la demanda creciente.

La parcela del pequeño campesino y de los trabajadores sin tierra, con muy pocos cambios en los precios relativos en la producción no mejoró y, en comparación con los obreros urbanos, pudo haber empeorado.¹⁰ Por lo tanto la migración a las ciudades o a otras áreas rurales continuó durante el período, aunque no lo suficiente para disminuir en forma completa el aumento en la población rural o para crear una escasez de trabajo suficiente para aumentar su valor en forma significativa.

Energía

Fue éste un factor favorable para el crecimiento y para el creciente nivel de vida de millones de habitantes hasta 1974, pues el país pudo satisfacer todas sus necesidades de petróleo y exportar parte de la producción doméstica. Al mismo tiempo, y en gran parte el creciente aumento en las necesidades de energía eléctrica, e incluso de fuentes hidroeléctricas, se satisfizo en todas las ciudades de mayor crecimiento en el país de modo relativamente barato. Es decir, a través de todo el período la energía barata favoreció su utilización y, por consiguiente, el aumento en el consumo. El parque de autos particulares permaneció reducido hasta los últimos años del período (cuando empezó el ensamblaje de vehículos), de modo que la energía era consumida de otra

¹⁰ Berry, Albert y Urrutia, Miguel, *Income Distribution in Colombia*, Yale University Press, 1976.

manera, seguramente menos malgastada o por lo menos se utilizaba con fines que significarían beneficios comunes. Al referirse otra vez a las tasas sectoriales de crecimiento, se notará que el sector de "electricidad", gas y agua creció a una tasa de casi el 10 por ciento por año durante el período. El aumento fue particularmente marcado en los años 1966-1972, cuando la producción casi se duplicó sobre una base más alta, en tanto que la producción de petróleo permaneció constante y sus exportaciones disminuyeron rápidamente.

Mientras que el potencial hidroeléctrico del país es muy grande, los sitios no son tan accesibles y el país se puede encontrar ante la perspectiva de tener que pagar tanto por su petróleo del extranjero como por nuevos pozos. Este es, entonces, un campo en el cual ha ocurrido un drástico cambio, empeorándose la situación.

Acceso a otros recursos naturales

Otro elemento característico del período fue el uso y la destrucción de recursos naturales tales como la madera y el pescado. En los primeros años de 1960, cuando existía la Corporación Regional del Valle del Magdalena, la comparación de unas fotografías aéreas tomadas en diferentes fechas sugirió que mientras que la Corporación estaba reforestando unas 300 hectáreas cerca de Barrancabermeja en el Magdalena Medio, los campesinos estaban quemando y limpiando unos dos millones de hectáreas de bosque virgen. Por consiguiente, es probable que la madera durante los próximos veinticinco años sea menos accesible y más costosa que en los veinticinco años previos.

Contrabando

Un factor real y curioso de creciente importancia ha sido, según testimonio general, el aumento en el volumen de comercio no reportado. Un elemento es el comercio misceláneo con Venezuela, que ha recibido un gran ímpetu a causa del aumento de costos y precios venezolanos, así como en el poder adquisitivo resultante de la bonanza del petróleo, con la consecuencia de que las exportaciones colombianas a Venezuela se han favorecido especialmente desde 1973.

Una segunda fuente, según se cree, es grande, pero su volumen real es totalmente desconocido: la exportación de narcóticos. Como una compensación a los beneficios se debe plantear el duro costo de la corrupción y la desmoralización.

Una contraparte de las exportaciones ilegales es la desconocida, pero grande, importación clandestina de bienes de consumo durable e instrumentos de precisión de todo tipo, la cual no solo priva de ingresos al Tesoro Nacional, sino que desanima la inversión doméstica.

Capital extranjero

Ya se ha mencionado la ayuda recibida por Colombia de las agencias internacionales de préstamos, durante este período, especialmente en los campos del transporte y de la fuerza eléctrica. Debe citarse la asistencia sustancial en términos favorables por parte de la AID, CIDA y fundaciones privadas. El total no pagado en 1974, después de considerables amortizaciones, era de US\$ 2 500 millones, gran parte del cual se contrató cuando el poder adquisitivo del dólar era considerablemente alto, con una deuda privada extranjera adicional de US\$ 413 millones.

En contraste, la inversión privada, fuera de la exploración petrolera fue comparativamente modesta y Colombia nunca ha buscado activamente tal inversión.

Sustitución de importaciones

Hay evidencias que tuvo lugar en la década de 1950 y en menor grado en la de 1960 una sustitución de importaciones considerable. Sin embargo, la tasa de crecimiento fue algo más rápida en este último período así que el efecto favorable, si lo hubo, de la sustitución de importaciones sobre el crecimiento fue aparentemente compensado por otros factores.

En un sentido más limitado del término, quizá su importancia se ha exagerado en la literatura y el crecimiento en la producción industrial se deba más al aumento en la demanda doméstica que a la sustitución de importaciones de la demanda existente. Como se mencionó antes, parte de la protección se compensó por el tráfico de contrabando. En todo caso está disminuyendo el estímulo a la industrialización de esta fuente y puede jugar un papel más limitado en el futuro en la medida que la "sustitución" se traslade a los bienes de tipo consumo, a bienes de capital o intermedios. Esta clase de sustitución, a su vez, depende de la rapidez en el aumento y el desarrollo de una suficiente demanda para permitir que se realicen economías de escala en los mercados más restringidos de bienes de capital. En todo caso, la continuación del avance de esta tendencia depende en gran parte de la política del gobierno y por lo mismo es difícil de proyectar.

Serían muchos los aspectos interesantes de analizar respecto a la experiencia colombiana en el período 1950-1972, pero en aras de la brevedad se ha hecho mención de aquellos considerados relevantes a fin de facilitar al lector una apreciación global de la evolución del país en dicho lapso.

**PLANIFICACION DEL DESARROLLO
Y ESTRUCTURA ESPACIAL**

José Villamil
Comité de Estudios de la
Realidad Portorriqueña, CEREP

INTRODUCCION

El objetivo principal de este trabajo es presentar algunos aspectos relacionados con el desarrollo y con la planificación del desarrollo y su relación con la distribución espacial de la población. A través del mismo se harán comentarios sobre aspectos relevantes discutidos por Geisse en el trabajo que sirve como documento central para este Seminario.

En los últimos años se ha generado una extensa bibliografía sobre temas que relacionan la planificación del desarrollo con problemas de la estructura espacial. En términos generales esta literatura ha adoptado una postura crítica ante los esquemas tradicionales de interpretación. En varios trabajos se ha pretendido establecer una conexión entre los problemas de la estructura espacial y el carácter dependiente de las economías latinoamericanas (Walton, 1976). Otros han intentado ligar los problemas de la marginalidad urbana con el carácter de la nueva división internacional del trabajo (Portes, 1978). Los temas que han caracterizado los estudios sobre la estructura urbana no han variado: siguen siendo aquellos relacionados con las desigualdades regionales, la marginalidad, las migraciones del campo a la ciudad y los problemas que acompañan al crecimiento urbano acelerado. Lo que sí ha cambiado es el análisis de los factores causales y la interpretación de estos fenómenos. En el documento de Geisse se discuten algunos de los temas más importantes y las diversas tesis en torno a éstos.

En vista de lo anterior, el énfasis de este trabajo estará puesto en la señalización de algunos elementos que, a parecer del autor, han estado ausentes de la discusión y que pueden contribuir a esclarecer el tema que se discute en el Seminario. Se consideran, en forma muy breve, las implicaciones de un modelo o estilo de desarrollo tradicional para la planificación del desarrollo y la estructura espacial.

1. Aspectos del desarrollo

Como se ha mencionado anteriormente, son varios los trabajos que han discutido los enfoques tradicionales de interpretación del desarrollo, sobre todo aquellos que surgen del enfoque dependientista y que definen las condiciones del capitalismo periférico. Por tal razón nos parece innecesario volver a replantear la descripción del modelo, o modelos, que surgen de esta línea de interpretación. Sus elementos principales son conocidos, así como las críticas que le han sido hechas. Sin embargo, para efectos de este trabajo, es deseable presentar a grandes rasgos algunos elementos de esta interpretación tradicional del desarrollo.

Lo primero que habría que mencionar es que el llamado enfoque de la dependencia no es una teoría del desarrollo o subdesarrollo. Muchas de las críticas a aquél han sido formuladas como si se tratara de una teoría, con un conjunto de proposiciones formales que pueden ser comprobadas o no por medio de experimentación o de estudios empíricos (Cardoso, 1977). En realidad, de lo que se trata, es de formular un marco conceptual amplio, de introducir nuevos conceptos y una nueva óptica que permita confrontar los múltiples problemas del subdesarrollo. Más que una teoría, se trata de interpretaciones alternativas a aquellas que han surgido de los esquemas neo-clásicos y de modernización (Fagen, 1977). Hay varios aspectos que sobresalen en estas nuevas interpretaciones.

El contexto nacional particular adquiere mayor importancia y de ahí la significación de los estudios concretos de caso. Se reconoce la importancia de las diversas formas de incorporación al capitalismo mundial en el desenvolvimiento de las estructuras sociales y económicas. Igualmente, se hace necesario integrar al análisis consideraciones en torno a la dotación de recursos, tamaño del mercado y otros aspectos. En este sentido provee un marcado contraste con las teorías neo-clásicas del desarrollo y con los esquemas de modernización.

Un segundo aspecto de la nueva manera de enfocar el problema es que reconoce que los obstáculos al desarrollo no provienen única o principalmente de limitaciones internas sino que surgen de

los nexos externos de los países y que existen eslabonamientos importantes entre estos nexos y las estructuras internas. De ahí que, como ha señalado Tomás Vasconi, no se puede pretender llevar a cabo modificaciones en las estructuras internas sin modificar las relaciones que definen la dependencia externa (Vasconi, 1970). Modos diversos de incorporación en la economía mundial llevan a distintas configuraciones en las estructuras económicas, sociales y espaciales. Varios escritores han sugerido que el subdesarrollo de la periferia es una consecuencia del desarrollo del capitalismo en el centro (Sunkel, 1978). Esta manera de percibir el problema del subdesarrollo, que tiene su origen en los trabajos iniciales de la CEPAL, y en la teoría del imperialismo, hace surgir un contraste en aquellos enfoques que le atribuyen un papel principal a insuficiencias en las sociedades de los países periféricos.

Otro componente de este enfoque sobre el desarrollo es que el proceso de cambio deja de verse como un proceso que ocurre en forma incremental y armónica. Por el contrario, el cambio conlleva conflicto pues requiere modificaciones en las estructuras de la sociedad (incluyendo las relaciones externas) y esto sin duda será resistido no sólo por los grupos "tradicionales" sino también por aquellos más ligados a la economía transnacional y por lo tanto más asociados con el sector "moderno". Por supuesto, implícita en esta aseveración hay una concepción del desarrollo muy distinta a aquella que caracteriza los escritos de, entre otros, Almond, Hoselitz y McClelland.

Muchos de los críticos de la literatura latinoamericana sobre la dependencia han puesto énfasis en que ésta deja de lado la estructura de clases como factor central del problema. Aunque no hay duda que esta aseveración es correcta en algunos casos y, sobre todo, en algunos de los trabajos iniciales, es también correcto indicar que ya existe consenso en cuanto a que resulta imposible desligar las estructuras internas de las relaciones externas de los países. No se trata de dejar a un lado el análisis de clases, sino más bien de reconocer que las estructuras de clase y, por lo tanto, la distribución de poder, están estrechamente relacionadas con la forma de incorporación de una sociedad a la economía capitalista a nivel mundial (Sunkel y Fuenzalida, 1978; Cardoso, 1977; Langdon, 1978; Vasconi, 1970).

Por supuesto, esta manera de percibir el problema conlleva modificaciones importantes en cuanto a las variables que se consideran significativas, así como en la metodología utilizada. En cuanto a lo primero, aspectos del proceso de desarrollo que anteriormente se habían aceptado como positivos, ahora se rechazan. Podría mencionarse como ejemplos, la adopción de tecnología del

centro, el impacto de las comunicaciones masivas y la adopción de normas, criterios y modelos de organización de los países industrializados. Todo esto que anteriormente se concebía como un reflejo del proceso de modernización, visto desde otra perspectiva, se reconoce como una manifestación más de la incorporación al sistema capitalista mundial con efectos negativos (Sunkel y Fuenzalida, 1978; Luckham, 1978; Sauvart, 1976). Se hace necesario enfocar los problemas del subdesarrollo desde una perspectiva sistemática o global, reconociendo que éstos no se pueden entender correctamente desagregándolos en aspectos económicos, sociales, culturales o espaciales. Nuevamente, esto plantea una diferencia importante con los esquemas neo-clásicos.

Igualmente, se hace necesaria una reformulación de los objetivos del proceso de desarrollo. La atención se centra en la necesidad de lograr un desarrollo nacional que, además de lograr mayor independencia, permita transformar el modo de producción y la estructura de clases. Como se señalará más adelante, una vez que se concibe el proceso de desarrollo en términos de la transformación de las estructuras sociales y económicas, mucha de la sabiduría convencional en torno a la planificación del desarrollo se hace inoperante.

Por último, al reconocer que la incorporación a la economía capitalista mundial es un obstáculo para los países de la periferia, se requiere la consideración de los cambios que han ocurrido en la economía global a través del tiempo. El sistema capitalista ha experimentado cambios importantes en su estructura y comportamiento que inciden sobre los países de la periferia y afectan las posibilidades de rutas alternas en estos países. Por tal razón, resulta interesante discutir a grandes rasgos algunos de estos cambios.

2. *El contexto mundial*

Los cambios en la economía mundial y su organización han sido objeto de extensos estudios realizados por varios autores (véanse, entre otros, Sunkel, 1971; Amin, 1972; Michalet, 1976; Palloix, 1973). Por tal razón no es necesario entrar en todos los detalles. Basta señalar algunos aspectos importantes y de relevancia para los objetivos de este Seminario. Primeramente, en los últimos años parece ser que el capitalismo comienza a actuar como un sistema global. Las distinciones entre capitalismo nacionales dejan de ser relevantes. Hay una economía que es transnacional y que tiene ramificaciones en distintos países. Opera basada en un conjunto de criterios que nada tienen que ver con los objetivos nacionales (Sunkel y Fuenzalida, 1978). Frecuentemente se generan conflictos entre el estado-nación y el sistema capitalista transnacional precisamente por esto (Senado de los Estados Unidos, 1973). Este sistema busca nuevas formas de organización y de coordinación de las decisiones que comienzan a suplantarse los organismos existentes, un ejemplo de lo cual resulta ser la Comisión Trilateral (Ullman, 1976; Villamil, 1978).

Un aspecto de la nueva organización del capitalismo es que aun cuando la producción en sí está cada vez más descentralizada a nivel internacional, la toma de decisiones con respecto a un conjunto de materias se centraliza cada vez más. Esto lleva a un sistema de producción que se caracteriza por gran homogeneidad en cuanto a la tecnología utilizada, las normas y criterios, el tipo de producto, así como la organización para la producción. También se caracteriza por ser un sistema de producción donde existe gran movilidad internacional de ella. Las decisiones en cuanto a localización se hacen desde una perspectiva global y no nacional lo cual lleva a modificaciones en los patrones de localización al ocurrir cambios en las condiciones a nivel nacional.

Distintas localizaciones asumen mayor o menor importancia dependiendo de factores que a veces están completamente fuera de su control. De esta forma se producen cambios en la localización de los procesos de producción que se manifiestan en algún "país

de moda"; hoy puede ser Puerto Rico, luego Irlanda, Singapur o Taiwán.

La *Tesis 6* de Geisse, como está planteada, no parece reconocer que bajo el nuevo esquema de organización del capitalismo mundial, el problema de las exportaciones de los países de la periferia ha cambiado dramáticamente. Ya no es un problema tan claro que éstos exportan materia prima e importan productos manufacturados. La nueva división internacional del trabajo en cierto sentido elimina la especialización o, al menos, la especialización como ésta se entendía en la literatura sobre comercio internacional. La producción industrial, como hemos señalado, se ha universalizado a través de distintos procesos: la sub-contratación internacional, el establecimiento de plataformas de exportación y la penetración cada vez mayor de las empresas transnacionales en diversos mercados nacionales, mediante la producción en el país y y no la exportación desde el centro.

Esto tiene varias implicaciones que hacen irrelevante la discusión en torno al modelo de ventaja comparativa. La decisión de ubicar una actividad productiva en un país en particular tiene que ver más con la posibilidad de poder transferir ganancias entre unidades de una empresa que con un cálculo racional de ventajas comparativas o, aun, absolutas. Dado el caso que el comercio internacional es crecientemente intercambio entre unidades de la misma empresa, las decisiones responden a otras consideraciones y no a las tradicionales de maximización de ganancias por unidad. Lo que se maximiza es la ganancia para todo el conjunto empresarial, lo cual puede ser enteramente compatible con decisiones sub-óptimas para una unidad en particular.

Una implicación interesante de todo esto es que, dado el caso que las exportaciones de los países de la periferia están crecientemente controladas por las empresas transnacionales, los reclamos de estos países de reducir obstáculos a sus exportaciones y mejorar los términos de intercambio son compatibles con los intereses de estas empresas.

La descentralización de la producción conlleva una modificación importante en la forma de incorporación de los países de la periferia al sistema capitalista. Las consecuencias son múltiples. Una vez se considera a la periferia como mercado y se integra al sistema de producción, entran en juego factores que distinguen a esta fase de otras en el desarrollo del capitalismo. Así, por ejemplo, todo lo relacionado a la formación de valores y la creación de una ideología transnacional, fomentada por las empresas en sí y por lo que se ha llamado la comunidad transnacional, se hace cada vez de mayor importancia (Sunkel y Fuenzalida, 1978; Falk, 1975).

Esta comunidad transnacional integra a aquellos grupos en distintos países que se encuentran más ligados al sistema económico global. Tienen patrones de consumo, perspectivas y estilos de vida similares (Sunkel y Fuenzalida, 1978). Pero, quizás de mayor importancia, es el hecho que estas personas para mantener su hegemonía dependen del mantenimiento de los nexos con el sistema transnacional. Proponen estrategias de desarrollo que perpetúan dichas relaciones y éstas conllevan lo ya mencionado: la homogeneidad en la tecnología, en los criterios de toma de decisión, en las normas de comportamiento profesional y en otros aspectos. De ahí que las respuestas a problemas muy disimilares en distintos países, sean las mismas. Un ejemplo lo provee la construcción de "metros" en tantas ciudades del Tercer Mundo (Coing, 1977).

En ocasiones surgen conflictos entre sectores o fracciones de la burguesía que tienen intereses distintos en cuanto a su relación con el sistema económico global. Hay sectores que podría llamarse "nacionales" ya que tienen sus intereses centrados en la producción para el mercado nacional. Los sectores que pueden llamarse "transnacionales" son aquellos cuyos intereses están ligados al sistema económico global. La estrategia de industrialización sustitutiva (*Tesis 4*) presupone que los sectores nacionales de alguna forma logran obtener el poder sobre el otro grupo y se hace posible dicha estrategia, imponiendo obstáculos a la importación. En una etapa esto ocurrió en la América Latina, pero parece ser que la situación es ahora la contraria.

Un ejemplo refleja el tipo de situación en que surgen conflictos de este tipo. En la República Dominicana el Gobierno ha adoptado la política de atraer capital industrial del exterior. Además de varios incentivos fiscales, el nivel bajo de los salarios es un factor importante de atracción. Pero, para poder mantener estos salarios, el Gobierno se ha visto obligado a conservar el precio de los productos agrícolas a niveles muy bajos. Esto lleva a conflictos entre el sector agrícola tradicional y los nuevos grupos más ligados al sistema transnacional. En los Estados Unidos, la creación de la Comisión Trilateral fue una reacción del sector transnacional a medidas de corte nacionalista del Presidente Nixon que tenían como objeto proteger de la competencia internacional a varias industrias en ese país. (Falk, 1975; Ullman, 1976; Villamil, 1978).

En la medida en que se consolide la tendencia a la transnacionalización, la industrialización sustitutiva se hace irrelevante para los países que forman parte del sistema.

La incorporación a este sistema transnacional tiene impactos negativos en varios aspectos. Sunkel les ha llamado efectos de desintegración (Sunkel, 1971); Touraine habla de desarticulación

y sociedades desarticuladas (Touraine, 1978). Estos efectos se generan a través de varios mecanismos, siendo quizás el más importante la sustitución de actividades tradicionales por aquellas más ligadas a la economía transnacional. Esto ocurre en todos los sectores y a distintos niveles. En las áreas rurales, las cosechas tradicionales para consumo local se sustituyen por el cultivo para la exportación, utilizando muchas veces tecnología intensiva en el uso de capital. De ahí surgen, parcialmente, los flujos de migración hacia las ciudades. Este proceso ha sido documentado en varios países: en México, donde Feder, en una publicación reciente, le ha llamado "el imperialismo de la fresa"; en el Caribe y en África, donde un conjunto de problemas relacionados al desarrollo de las áreas rurales, la nutrición y el desempleo están ligados con la sustitución de productos locales por trigo importado. El problema no es exclusivamente el de la sustitución de producción para el consumo local por producción para la exportación, como en México. En algunos casos es un problema de la manipulación de los patrones de consumo, asociando los productos importados con la modernización. El resultado es la desintegración de buena parte de la economía agrícola tradicional y desplazamientos masivos de la población rural.

En la introducción a su trabajo, señala Geisse que los tres componentes principales de los estudios poblacionales son la distribución, tamaño y estructura de la población. Aunque su intención no es adoptar una perspectiva estática, parece que plantear el problema en estos términos puede hacer caer en ese error. En algunos contextos el problema crítico es el de los desplazamientos de grandes grupos poblacionales. Todo el problema de la desintegración, según lo descrito, invariablemente lleva a estos desplazamientos, lo cual nos obliga a poner mayor atención a este nivel de causación al tratar el problema poblacional.

La *Tesis 2*, como está planteada, parece no reconocer el carácter de la penetración creciente del capitalismo agrario y sus consecuencias. Quizás el problema radica en el uso de "modernización" como categoría analítica, ya que es difícil entender exactamente qué es lo que conlleva sin especificar el contexto en que ocurre, algo que sugiere Geisse pero que no elabora.

Hay un punto específico que comentar con relación a la *Tesis 2*. Lo que se llama "modernización" no es necesariamente un resultado de la demanda urbana-industrial, sino que surge crecientemente de la demanda por productos agrícolas de los países industrializados. Por ejemplo, en los países del CARICOM, más del 90 por ciento de la producción agrícola es para la exportación. En el caso de México y en el de otros países, la tendencia es similar.

A la vez que son exportadores de productos agrícolas, estos países frecuentemente se ven obligados a importar alimentos, lo que representa un tipo de dependencia particularmente negativo.

Junto a los aspectos señalados, habría que mencionar que la integración al sistema transnacional conlleva otras implicaciones que afectan la estructura espacial. Como ya se mencionara, los patrones de localización industrial responden crecientemente a las necesidades de las empresas transnacionales, vistas éstas desde una perspectiva global. Esto lleva a cambios en los patrones internacionales de localización, pero también lleva a patrones de localización intranacionales muy particulares. Por ejemplo, en México se calcula que el 80 por ciento de la inversión de las empresas multinacionales ocurrió en el Distrito Federal (Villamil, 1978i). Esto se debe principalmente a que el Distrito es el mercado principal. Más recientemente, cuando en los Estados Unidos se aprobó la legislación para permitir la sub-contratación internacional de la producción, el área de la frontera con México se vio favorecida. En otros contextos, los patrones de localización pueden estar determinados por consideraciones distintas. El punto que se quiere destacar es que mientras mayor sea la integración con el sistema transnacional menores serán las opciones en cuanto a la organización de la estructura espacial.

Hay un aspecto adicional de la estructura del sistema internacional que resulta relevante para la temática de este Seminario. Así como el sistema global se ha estructurado en la forma descrita, también han surgido sistemas regionales de interacción donde las relaciones "centro-periferia" adquieren características muy particulares (Seers *et al.*, 1978; Villamil, 1978i). Aunque estos sistemas regionales de centro-periferia tienen alguna relación con el concepto de las esferas de poder, trascienden lo meramente político y conllevan un conjunto de relaciones distintas a las que se asocian con las relaciones centro-periferia en general. Una de estas relaciones tiene que ver con la generación de sistemas migratorios internacionales. Otra se relaciona con el turismo y la tercera tiene que ver con la extracción de materias primas de la periferia para suplir al centro. Por supuesto, existen otros tipos de nexos, pero estos tres parecen caracterizar a los sistemas regionales. Aunque el tema ha sido tratado en otros trabajos (Seers *et al.*, 1978; Villamil, 1978i), para los fines de este Seminario resulta interesante mencionar algunos aspectos relacionados con los flujos migratorios internacionales.

Hay por lo menos dos ejemplos de sistemas regionales en que los flujos migratorios son de gran importancia y en que se puede hablar de sistemas migratorios que incluyen tanto la dimensión

nacional como la internacional. Uno de éstos se refiere a la relación entre los países mediterráneos y los países del centro de Europa (Alemania, Suiza, Francia, el norte de Italia, partes de Inglaterra), donde se generan flujos masivos de migración de los primeros a los segundos. En el caso del hemisferio occidental, la misma relación se encuentra entre México y los países del Caribe con los Estados Unidos. Aunque es difícil precisar la magnitud de la migración de México a los Estados Unidos, sin duda excede los 4 000 000 en las dos décadas pasadas. Es difícil llegar a una cifra exacta pues la migración ilegal es un componente importante del total. De América Central y el Caribe la cifra de migrantes a los Estados Unidos, para el mismo período, es de alrededor de unos 2 000 000, aunque esta cifra es conservadora (Villamil, 1978i; Domínguez, 1975; González Navarro, 1974). Estos flujos migratorios internacionales afectan la distribución espacial de la población a nivel nacional y, por lo tanto, los estudios de migración intranacional no pueden hacer abstracción de los mismos. A estos países habría que enmarcarlos en el contexto del funcionamiento del sistema regional descrito. Por supuesto, en la América Latina existen otros ejemplos de sistemas migratorios internacionales; el caso de México, América Central y el Caribe es únicamente el más dramático.

En torno a la *Tesis 1*, hay dos comentarios que hacer. Uno tiene que ver con el hecho que en algunos casos la expulsión de la población ha sido parte de la estrategia de desarrollo y ha favorecido los intereses de determinados sectores económicos. En algunos casos esta política ha sido explícita (Puerto Rico); en otras ha sido implícita (México). Un problema que plantea el crecimiento poblacional es que, en el contexto del capitalismo dependiente, hace más difícil reducir las tensiones sociales mediante programas asistenciales. Esto ocurre por los límites fiscales que confronta el Estado ante los reclamos de una creciente población marginal. En ausencia de otros medios, como la emigración masiva, el control de dichas tensiones tiene que hacerse mediante la represión.

En fin, los problemas de la ocupación y de la distribución espacial de la población están muy ligados a la organización de la economía capitalista global, así como a las formas de inserción de los países en ésta. Igualmente, aunque de manera diferenciada, se ven afectados por la ubicación del país en el sistema de centro-periferia regional, al cual se hizo mención. Es evidente que cualquier política al respecto tendría que tomar estos dos factores en cuenta.

3. Planificación

Tanto la teoría como la práctica de la planificación del desarrollo han estado basadas en los enfoques neo-clásicos (Lefebvre, 1974). Esto ha conllevado la utilización de modelos altamente agregados, la ausencia de consideraciones políticas e institucionales en los análisis, el énfasis en el lado de la oferta y la utilización de esquemas y modelos "universales" para explicar experiencias particulares. Además, se concebía la planificación como si ésta fuera independiente del modelo de desarrollo y del contexto político e institucional dentro del cual se llevaba a cabo.

Quizás la figura más importante en el desarrollo de esta visión de la planificación del desarrollo es Jan Tinbergen. Para él, la planificación es un conjunto de procedimientos relativos a la preparación de planes de largo, mediano y corto plazos. Es un proceso jerarquizado que va desde lo más general (planes a largo plazo) hasta lo más específico (planes anuales). Para Tinbergen y el modelo de planificación al que dio origen, el problema es uno: maximizar la tasa de crecimiento del producto y asegurar la asignación eficiente de los recursos. La planificación se confunde con la programación. Por supuesto, este enfoque ha sido objeto de críticas de diversa índole, entre las cuales una es la ausencia de reconocimiento de que las condiciones varían entre países (Leys, 1969; Faber y Seers, 1972). Pero, quizás el problema más serio con la visión de Tinbergen es el supuesto que el orden prevaleciente es estable y deseable y que solamente es necesario modificar aspectos marginales de éste. (Tinbergen, 1964).

Recientemente han comenzado a surgir trabajos críticos sobre la planificación del desarrollo y sus resultados. Se ha hablado de una "crisis en la planificación" (Faber y Seers, 1972) y se han ofrecido algunas razones por las cuales ha surgido esta crisis: la no ejecución de los planes (Meier, 1970); la utilización de modelos importados del centro que no son aplicables en la periferia (Meier, 1970; Leys, 1969); la carencia de un marco teórico apropiado por parte de los planificadores (Díaz, Alejandro, 1970), y otras. En general las críticas se pueden clasificar en tres categorías: aquellas que le

atribuyen los problemas de la planificación a insuficiencias operacionales; otras que han cuestionado el contenido disciplinario de la planificación y, por último, las que señalan que la planificación ha tenido una función primordialmente ideológica. (Villamil, 1978ii).

Resulta obvio que el modelo de planificación que se desprende del esquema neo-clásico confiere una importancia relativamente pequeña a los problemas de la distribución espacial de la población. Como este esquema pone el énfasis en la maximización del producto, es al logro de este objetivo al que se dirigen los esfuerzos de la política nacional.

Los patrones espaciales que resulten de este esfuerzo serán resultados secundarios y, de hecho, cualquier intento de intervención en la estructura espacial se considera que podría afectar en forma negativa el logro de objetivos globales. Los primeros documentos de la CEPAL en torno a la programación del desarrollo, por ejemplo, no hacen mención de la problemática regional de los países latinoamericanos. Las variables que surgen de los esquemas teóricos subyacentes son aquellas que se manejan a nivel agregado. La organización del espacio es un problema marginal. Se entiende que el mercado operará de tal forma que los peores desequilibrios se resolverán y aquellos que aún permanezcan -marginalidad urbana, congestión, desigualdades entre regiones- se solucionarán mediante políticas "remediales" o asistenciales. A nivel nacional, la planificación trata con categorías no espaciales y los planificadores a nivel urbano y regional han actuado como si estuvieran manipulando sistemas cerrados a su nivel de intervención. Como ha señalado Nigel Harris, los planificadores económicos han tratado de la producción sin preocuparse de la localización y los planificadores físicos han hecho lo contrario (Harris, 1976). Si se hace un examen de las funciones que han sido asignadas a la planificación del desarrollo en la América Latina, es evidente el porqué éste ha sido el caso. En términos generales estas funciones fueron las siguientes: racionalización de la intervención del sector público en la economía, provisión de orientaciones de carácter general a la economía, coordinación de los sectores operativos, programación sectorial y, quizás la función de mayor importancia, la preparación de planes para la obtención de financiamiento externo (Cibotti, Núñez del Prado y Sainz, 1975).

Lo anterior no implica el que en algunos países no se hayan tomado iniciativas importantes a nivel nacional con relación a problemas de desarrollo regional. Hay varios ejemplos que demuestran lo contrario. Lo que sí es importante recalcar es que en general la planificación del desarrollo a nivel nacional ha estado

desvinculada de la planificación urbana y regional. Esta desvinculación se debe a muchos factores, entre los cuales habría que mencionar la separación por disciplinas que ha prevalecido en nuestras universidades y, en particular, en los programas de formación de planificadores. Además, el desarrollo de las distintas áreas de planificación ha sido independiente en cada caso, con poco contacto entre sí, dificultando la integración.

Ya representa un lugar común el señalar que el modelo o estilo de desarrollo adoptado tendrá consecuencias en la forma en que se organiza el espacio y en la forma en que se considera la planificación regional (Rofman, 1978). El problema radica en que la adopción del modelo "capitalista dependiente" conlleva un papel particular para el espacio que se desprende de su fundamento teórico/ideológico. En este modelo, el espacio se considera como un bien de consumo y como tal no es objeto de planificación. El planteamiento de Carlos Matus referente a la necesidad de sustituir el modelo "vertical" de desarrollo por uno "horizontal" se refiere precisamente a la necesidad de considerar el espacio como algo más que un bien de consumo. Más bien lo entiende como un recurso cuya utilización debería ser objeto de optimización (Matus, 1970).

Esto nos lleva entonces a considerar el problema de los objetivos del desarrollo. Aunque se mencionó que el objetivo principal bajo el esquema neo-clásico es la maximización de la tasa de crecimiento del producto, dicho objetivo conlleva otros de carácter secundario -y no siempre explícito- que tienen que ver con el mantenimiento de una estructura social determinada y con la inserción en el sistema económico mundial. De ahí que las propuestas para modelos alternativos de desarrollo hayan puesto énfasis en lograr una redistribución del ingreso, la riqueza y el poder; la satisfacción de las necesidades básicas de la población en general; y, en lo que concierne a las relaciones internacionales, un desarrollo autocentrado y el desligamiento del sistema capitalista mundial. Hay un reconocimiento que las transformaciones estructurales internas y las modificaciones de los nexos con el entorno van unidas.

El Modelo Rural (M.R.) que se describe en la *Tesis 5* se aproxima en varios aspectos a lo planteado en los esquemas de desarrollo alternativo (Necesidades básicas, Desarrollo auto-centrado). Hay varios aspectos planteados en la tesis que requieren comentario. El planteamiento de Geisse con relación a las implicaciones del modelo es correcto. No obstante, es evidente que en el contexto global se hace más necesario que nunca antes, el que los países adopten como objetivo prioritario del desarrollo la autosuficiencia alimenticia. Para esto, el modelo M.R. parece imprescindible. Ahora

bien, contrario a lo que plantea Lefebver, el problema no es uno de *demanda* sino más bien de *necesidades*, y es en estos términos que habría que replantear el problema. En la forma en que está planteado el modelo, se da la impresión que la tecnología viene a ser una variable independiente, un parámetro en la especificación del modelo.

La discusión del modelo M.R. hace ver muy claramente que el problema de la planificación no es el de compatibilizar "objetivos de eficiencia y equidad", como señala Geisse en la Introducción a su trabajo, sino más bien el de facilitar los cambios en las estructuras sociales y económicas.

Por supuesto, al plantearse un modelo alternativo de desarrollo se hace necesario contar con un modelo alternativo de planificación. Es evidente que para el logro de cambios estructurales los modelos de planificación de corte neo-clásico no son de gran utilidad. Pero, debe señalarse que los modelos de planificación socialista tampoco lo son, pues éstos tienen como objeto un sistema ya transformado y de lo que se trata es de planificar una transición de un modelo "capitalista dependiente" a uno alternativo, que podría llamarse de desarrollo "auto-centrado". De hecho, tanto Amin (1972) como Thomas (1974) han señalado que las estrategias para lograr un desarrollo de esa naturaleza son las estrategias de transición más relevantes para los países del Tercer Mundo.

En muchas ocasiones se ha planteado cuáles son los objetivos de este modelo; se ha dicho menos sobre lo que se requeriría del modelo de planificación. Es evidente que la estructura de la planificación, sus objetivos, las variables con que trabaja y las estrategias que se adoptan responden a la naturaleza del sistema que se planifica y el contexto en que se lleva a cabo la planificación. Es por esto que resulta importante determinar cuáles son los parámetros dentro de los cuáles se lleva a cabo la planificación: la organización y el funcionamiento de la economía mundial; los factores que afectan los mercados para las exportaciones del país; cómo está organizado el sector productivo nacional; sus relaciones con la economía internacional; la estructura de clases de la nación; la manera cómo se distribuye y mantiene el poder; la dotación de recursos del país; el tamaño del mercado (Sunkel, 1969; Sunkel, 1971; Vasconi, 1970).

Si, como se ha mencionado, el capitalismo dependiente conlleva la desintegración de las estructuras sociales y económicas, o la formación de sociedades desarticuladas, entonces podría pensarse en la planificación del desarrollo bajo este modelo alternativo como la planificación para la integración nacional. Por supuesto,

qué conlleva este proceso habría que especificarlo en distintos niveles y áreas: social, económico, cultural, geográfico. En términos económicos podría significar la sustitución de eslabonamientos internos por eslabonamientos externos (Raj, 1975); en términos sociales y culturales podría reflejarse en una política nacional relativa al idioma (de Silva, 1976), la sustitución de estructuras burocráticas recibidas del régimen anterior (Jones, 1975) y otras medidas relativas a la política cultural (Scott, 1970). En términos del espacio podría ser una planificación dirigida a la incorporación a la producción de áreas no utilizadas. En fin, la planificación de la estructura espacial se concibe como una forma de movilización de recursos. Cómo se organiza la planificación y qué medidas específicas se adoptan dependerá de las condiciones particulares de los países.

Hay dos aspectos que resultan evidentes. Por un lado, la estructura decisionaria del modelo capitalista conlleva una distorsión importante en la utilización de los recursos. Muchos de los problemas relativos a la distribución espacial de la población, los flujos migratorios del campo a la ciudad y la marginalidad de crecientes sectores de la población están ligados al modo de funcionamiento de la economía de mercado. La lógica misma del sistema lleva a estos problemas. Por lo tanto, un requerimiento importante de la planificación para la transformación estructural es sustituir el criterio de decisiones basado en el sistema de mercado. El problema que surge es que en la transición, el sistema de precios responde -al menos en las etapas iniciales- al modelo anterior. Los cambios en la utilización de los recursos deberán responder a criterios distintos a los que nacen del criterio de maximización de ganancias.

El segundo aspecto tiene que ver con la necesidad de integrar variables de naturaleza ideológica o superestructural a la planificación del desarrollo. El problema que aparece como central en la transición es el de dar marcha atrás a los procesos de marginalidad, concentración urbana y los otros que se mencionan como resultado del desarrollo dependiente. La adopción de un modelo alternativo como el propuesto en la *Tesis 5* o sugerido en la *Tesis 7* requiere no sólo un cambio en las condiciones materiales, sino también en los valores e ideologías. No sólo se trata de reconstrucción o reorientación material, sino también ideológica. De ahí la importancia que se le ha otorgado recientemente a los flujos de información y a la organización del sistema de comunicaciones a nivel internacional (Somavía, 1976).

Es evidente que un modelo de desarrollo que tiene como objetivo la satisfacción de necesidades mínimas y el logro de un des-

arrollo autocentrado, requerirá transformaciones importantes en cuanto a las prioridades en la asignación de recursos y la composición del consumo. Estas a su vez afectarán en forma significativa la organización de la sociedad tanto en sus aspectos sociales y económicos como espaciales. El adoptar la autosuficiencia en alimentos, como objetivo prioritario, lleva a políticas de utilización del espacio muy diferentes a las que se han utilizado hasta el momento en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ejemplo, la desconcentración urbana, la generación de pleno empleo, la urbanización del campo, la provisión de servicios sociales a la ruralía, se conciben como maneras no de lograr unos objetivos "espaciales" en el vacío, sino de lograr una utilización plena de un recurso importante para lograr unos objetivos sociales y económicos. De ahí que el énfasis en la planificación deja de ser la asignación óptima de recursos y se convierte en la movilización de recursos que, precisamente por la naturaleza del capitalismo periférico, están ociosos.

La experiencia de Cuba resulta sumamente interesante al respecto. Toda la política territorial es congruente con un conjunto de objetivos sociales y económicos. El cinturón verde alrededor de La Habana no se formuló como una manera de contener el crecimiento de esa ciudad, sino como un área de producción alimenticia y de esparcimiento para la ciudad. Igualmente, los intentos de urbanización de las áreas rurales y la creación de una red de asentamientos rurales tenían como propósito principal fomentar la producción agrícola. Esto es muy distinto a los intentos de crear polos de desarrollo para lograr estabilizar la población o lograr un "balance regional". Sus implicaciones son, igualmente, muy distintas en lo que se refiere a los objetivos nacionales, las teorías de migración subyacentes y en cuanto a la inserción a la economía mundial. Por supuesto, lo principal es que el mercado deja de ser el mecanismo de asignación de recursos.

Pero todo esto estuvo acompañado de intentos muy importantes de modificar los valores imperantes. Se dio énfasis al consumo colectivo sobre el individual, la educación secundaria se integró con el trabajo agrícola. En fin, la planificación espacial estaba integrada a la planificación y formaba parte de ella a nivel nacional; además es congruente con los objetivos sociales y económicos a este nivel. (Barkin, 1978).

CONCLUSIONES

Al modificarse los esquemas de interpretación del desarrollo hubo un período en que el pensamiento en torno a la planificación se quedó rezagado y se continuaron utilizando los modelos de planificación correspondientes a un esquema teórico anterior. En los últimos años, junto con los cuestionamientos a los modelos tradicionales de planificación, han comenzado a surgir algunas ideas en torno a lo que un modelo alternativo de planificación debe contemplar. Algunas ideas al respecto han sido mencionadas en este trabajo: la importancia de la movilización de recursos ociosos, la introducción de variables super-estructurales, la necesidad de la planificación del consumo y otras (Villamil, 1978ii). Hay, sin embargo, problemas tanto en la formulación de modelos alternativos de desarrollo como en la definición de un nuevo esquema de planificación.

Es evidente que la separación que tradicionalmente se ha hecho entre planificación nacional (económica y social) y planificación urbana y regional no se justifica. Resulta necesario concebir el problema de la organización espacial de una sociedad como parte de un problema más general que incluye, entre otros aspectos, la forma cómo esa sociedad está insertada en la economía mundial. Para lograr esta integración a nivel teórico y analítico hace falta un mayor conocimiento en lo que concierne a la organización espacial. Los modelos tradicionales derivados de la teoría de localización y de la economía neo-clásica, no proveen una base adecuada. Aunque ha habido adelantos importantes en el desarrollo de modelos alternativos de economía espacial (Coraggio, 1978; Boisier, 1972) queda mucho por hacer, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones entre un modelo particular de desarrollo y la organización espacial.

BIBLIOGRAFIA

- Amin, S., "Le Modèle Théorique d'Accumulation et de Développement dans le Monde Contemporaine. La Problematique de Transition", en *Tiers Monde*, N° 52, 10/12, 1972.
- Barkin, D., *Cuba: Evolución de la Relación entre Campo y Ciudad*, trabajo presentado en el Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24 al 29 de abril, 1978.
- Boisier, S., "Industrialización, Urbanización, Polarización: Hacia un Enfoque Unificado", en ILPES, *Planificación Regional y Urbana en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974.
- Cardoso, F.H., "The Consumption of Dependency Theory in the United States", en *Latin American Research Review*, Vol. XII, N° 3, 1977.
- Cibotti, R., Núñez, A., Sainz, P., "Evolución y Perspectivas de los Procesos de Planificación en América Latina", en ILPES, *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina*, Siglo XXI, México, 1972.
- Coing, H., *La Dimension Internationale de Politiques Urbaines dans le Tiers Monde*, trabajo presentado en el Seminario del Grupo de Trabajo sobre Urbanización en América Latina, del Social Science Research Council, celebrado en Londres, febrero, 1978.
- Coraggio, J.L., *Las Teorías de la Organización Espacial, La Problemática de las Desigualdades Regionales y los Métodos de la Planificación Regional*, trabajo presentado en el Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24 al 29 de abril, 1978.
- De Silva, F., "The Language of the Oracle: English as a Vehicle of Dependence", en *Development Dialogue*, N° 2, 1976.
- Díaz, Alejandro C., "Planning the Foreign Sector in Latin America", en *American Economic Review*, mayo, 1970.
- Domínguez, V., *From Neighbor to Stranger: The Dilemma of Caribbean Peoples in the United States*, Antilles Research Program, Yale University, New Haven, 1975.
- Faber, M. y Seers, D., (eds.), *Crisis in Planning*, Vol. I, Chatto & Windus, Londres, 1972.
- Fagen, R., "Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependence Approach", en *Latin American Research Review*, Vol. XII, N° 2, 1977.
- Falk, R., "A New Paradigm for International Legal Studies", en *The Yale Law Journal*, Vol. 84, N° 5, 1975.
- González, Navarro, M., *Población y Sociedad en México (1900-1970)*, Tomo II, U.N.A.M., México, 1974.
- Harris, N., *Economic Growth and the Problem of World Settlements*, Development Planning Unit, Working Paper N° 4, Londres, 1975.

- Jones, E., "Tendencies and Change in Caribbean Administrative Systems", en *Social and Economic Studies*, Vol. 24, N° 2, junio, 1975.
- Langdon, S., "Multinational Corporations and the State in Africa", en Villamil, J. (ed.), 1978, *Transnational Capitalism and National Development*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978.
- Lefebvre, L., "Critique of Development Planning", en *Indian Economic Review*, Vol. IX (New Series), octubre, 1974.
- Leys, C., "The Analysis of Planning", en Leys, C. (ed.), *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge University Press, Londres, 1969.
- Luckham, R., "Militarism and International Dependence: A Framework for Analysis", en Villamil, J. (ed.), *Transnational Capitalism and National Development*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978.
- Matus, C., "El Desarrollo del Interior de América Latina: ¿Tesis Fantásica o Interrogante Fundamental?", en ILPES, *Dos Polémicas sobre el Desarrollo de América Latina*, Siglo XXI, México, 1970.
- Meier, G., "La Crisis de la Planificación en los Países en Desarrollo", en *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, 1970.
- Michalet, C.A., *Le Capitalisme Mondial*, Presses Universitaires de France, París, 1976.
- Portes, A., "The Informal Sector and the World Economy", trabajo presentado en el Seminario del Grupo de Trabajo sobre Urbanización en América Latina, del Social Science Research Council, celebrado en Londres, febrero, 1978.
- Palloix, C., *Les Firmes Multinationales et le Procés d'Internationalisation*, Maspero, París, 1973.
- Raj, K.N., "Linkages in Industrialization and Development Strategy: Some Basic Issues", en *Journal of Development Planning*, N° 8, 1975.
- Rofman, A., *Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina*, trabajo presentado en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24 al 29 de abril, 1978.
- Sauvant, K., "His Master's Voice", en *Ceres*, Vol. 9, N° 5, septiembre-octubre, 1976.
- Scott, R., *The Politics of New States*, George Allen and Unwin, Londres, 1970.
- Seers, D., et al., *Underdeveloped Europe*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978.
- Senate of the United States, Committee on Finance, *Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for U.S. Trade and Labor*, Washington, 1973.
- Somavía, J., "The Transnational Power Structure and International Information", en *Development Dialogue*, N° 2, 1976.
- Sunkel, O., "La Tarea Política y Teórica del Planificador en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Año 2, N° 4, enero-marzo, 1969.
- Sunkel, O., "Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Año 4, N° 16, enero-marzo, 1971.
- Sunkel, O., "The Development of Development Thinking", en Villamil, J., (ed.), *Transnational Capitalism and National Development*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978.
- Sunkel, O. y Fuenzalida, E., "Transnationalization and its Consequences", en Villamil, J., (ed.), *Transnational Development and National Development*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978.
- Thomas, C., *Dependence and Transformation: The Economics of the Transition to Socialism*, Monthly Review Press, Nueva York, 1974.

- Tinbergen, J., *Central Planning*, Yale University Press, New Haven, 1964.
- Touraine, A., *Las Sociedades Dependientes: Ensayos sobre América Latina*, Siglo XXI, México, 1978.
- Ullman, R., "Trilateralism: 'Partnership' for What?", en *Foreign Affairs*, Vol. 55, N° 1, 1976.
- Vasconi, T., "De la Dependencia, como una Categoría Básica para el Estudio del Desarrollo Latinoamericano", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 82-83, 1970.
- Villamil, J., "Introduction" en Villamil, J., (ed.), *Transnational Capitalism and National Development*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978.
- Villamil, J., "Core and Periphery in the Western Hemisphere", en Seers, D. et al., *Underdeveloped Europe*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978i.
- Villamil, J., "Planning for Self Reliant Growth", en Villamil, J. (ed.), *Transnational Capitalism and National Development*, Harvester Press, Brighton, Reino Unido, 1978ii.
- Walton, J., "Urban Hierarchies and Patterns of Dependence in Latin America: Theoretical Bases for a New Research Agenda", en Portes, A. y Browning, H.L. (eds.), *Current Perspectives in Latin American Urban Research*, University of Texas, Austin, 1976.

**ALGUNAS CUESTIONES ESPACIALES EN
LOS PAISES LATINOAMERICANOS**

Lucio Geller
Proyecto HABITAT,
CEPAL-CIDA, México

Introducción

El proceso de estructuración del espacio social en una formación histórica es el resultado conjunto de las características locacionales adoptadas por el proceso de acumulación de capital, y por las manifestaciones espaciales de la dinámica poblacional. Cualquier espacio concreto podría ser caracterizado por el conjunto de actividades económicas, sociales y políticas que ahí tienen lugar, y por el conjunto de flujos económicos y poblacionales que lo ligan a otros espacios concretos.

Ambos procesos, el económico y el poblacional, están sustentados por una compleja gama de relaciones sociales que expresan la articulación entre clases y fracciones de clase (algunos indicadores ejemplificativos: concentración del ingreso y comportamiento reproductivo diferencial); la articulación entre regiones de un mismo país (desequilibrios regionales y migraciones interregionales); la articulación entre campo y ciudad, dentro de cada región y a nivel macroespacial (vías de transferencia de excedente económico entre ambos subespacios y migraciones rural-urbanas); y la articulación entre el país y el resto del mundo (inserción en la división internacional del trabajo y migraciones internacionales).

Sin embargo, aunque sustentados por las mismas relaciones sociales, el conjunto de mediaciones entre éstas y cada uno de aquellos procesos, como la naturaleza de los agentes respectivamente involucrados, decide que ambos procesos tengan su relativa autonomía y, consiguientemente, sus respectivas dinámicas podrían originar contradicciones sociales que, a su turno, terminan reflejándose en la estructura espacial. Así, por ejemplo, es obvio que la mediación del Estado, y sus políticas, son diferentes y más intensas en el proceso de acumulación de capital que en el proceso poblacional; asimismo, la flexibilidad de las unidades económicas para adecuarse a cambios en las variables que rigen su comportamiento es más dúctil y rápida que la de las unidades familiares para modificar sus pautas reproductivas ante cambios análogos en las variables de referencia.

El sistema de articulaciones a que se hizo referencia antes, supone que la funcionalidad de esas articulaciones muda entre períodos históricos, y dentro de cada período, como resultado de la aparición de nuevos elementos en el sistema, o del cambio de carácter de los existentes. Por ejemplo, la intervención del Estado en las actividades económicas es un fenómeno que se liga al período de crecimiento hacia adentro de los países de la región; igualmente, la concentración y centralización de capitales, las ramas de actividad de las empresas transnacionales, la importancia creciente de los sectores industriales, han tenido importancia en los cambios de localización de las actividades económicas y en la dirección de los flujos poblacionales.

La interacción entre ambos procesos se termina expresando en la estructura espacial que es la concreción en el espacio del conjunto de relaciones sociales. Los ritmos diferenciales de ambos procesos, y los desajustes posibles, permitirían entender por qué, a partir de cierto momento, las formas espaciales se convierten en preocupación de círculos oficiales y académicos. De ahí que interese en este trabajo una perspectiva histórica que, de manera necesariamente general, permita ir ubicando el origen y desarrollo de los problemas espaciales.

*El modelo de crecimiento hacia afuera: la dispersión
de la población y el origen de las desigualdades regionales*

El proceso de urbanización, que es una de las manifestaciones del proceso de estructuración del espacio, estuvo presente en la etapa de crecimiento hacia afuera de los países de la región. Aunque la ejemplificación siguiente no es comprehensiva, la Argentina, Cuba y Chile son casos, respectivamente, de un espacio vacío con frontera geográfica en permanente expansión, de una economía de plantación y de una economía minera. En los tres casos, la crisis de 1930 registró un avanzado proceso de urbanización (véase el cuadro 1). Tratándose de economías tan diferentes, las causas explicativas de ese proceso debieron reconocer instancias diversas. En los tres casos el detonante inicial fue la incorporación de esos países, de una manera integrada, a la economía internacional; las ciudades, y especialmente las grandes ciudades, son los espacios sociales donde se difunden más rápidamente las relaciones capitalistas de producción, de donde se irradian esas relaciones al resto del espacio nacional, y en donde se controla la integración del espacio rural al espacio urbano, y del espacio local al internacional, por la vía de los circuitos productivos, comerciales, financieros y políticos.

Por supuesto, la continuidad y la intensidad de la urbanización presentaron particularidades en los tres países, diferencias que no trataremos aquí de una manera exhaustiva. Sin embargo, dejamos indicado que la urbanización en la Argentina estuvo en sus inicios asociada, de algún modo, al gran volumen de la producción agropecuaria exportable, a la rápida tecnificación y elevados ingresos asociados a esa producción, y al rápido crecimiento industrial verificado hasta 1914 (en relación a esto último, véase Geller, 1970); en el caso de Chile, la temprana urbanización obedece a la capacidad del Estado para participar en el excedente de la producción minera y crear, así, oportunidades de inversión que se localizan en sectores urbanos (Geisse y Valdivia, 1978); en Cuba, la urbanización resultó conjuntamente de la concentración en La Habana de la industria no azucarera, la polarización de las actividades portuarias y la concentración de construcción y servicios en la capital y otras ciudades mayores (Sánchez, 1978).

En el cuadro 1 también figuran algunas estadísticas elementales para México. La urbanización entre los años indicados es aparentemente menos espectacular; tómese en cuenta que este país ya contaba en 1900 con casi 14 millones de habitantes, y mientras la población total crecía un 22 por ciento en tres décadas, la población urbana se duplicaba.

Lo que importa señalar en este contexto de crecimiento es que, en lo fundamental, *la dinámica económica y la dinámica poblacional guardaban cierto compás*; los impulsos principales aparecían identificados en la estructura económico-social, asegurando la dinámica poblacional, especialmente los movimientos migratorios,

Cuadro 1

PORCENTAJE DE POBLACION URBANA EN RELACION
A LA POBLACION TOTAL

Argentina	1869 28,6	1895 37,4	1914 52,7			
Cuba	1861 30,9	1899 44,3	1907 39,6	1919 41,3	1931 44,2	
Chile	1865 28,6	1885 41,7	1895 45,5	1907 43,2	1920 46,4	1930 49,4
México	1900 10,5	1910 11,7	1921 14,7	1930 17,5		

Fuente: CICRED, Series, *La Población en Argentina*, *La Población en Cuba*, *La Población en Chile*, *La Población en México*.

Cuadro 2

INDICADORES DE LA IMPORTANCIA DE CIERTAS
AREAS METROPOLITANAS

	1869	1895	1914			
Población Capital Federal y Gran Buenos Aires. Po- blación urbana argentina	37,7	44,8	37,9			
	1869		1914			
Índice de primacía de Capital Federal y Gran Buenos Aires en relación a dos ciudades	3,60		4,81			
		1919	1931			
Índice de primacía de La Habana en relación a dos ciudades		7,50	7,10			
	1875	1885	1895	1907	1920	1930
Población Gran Santiago. Población urbana de Chile	0,25	0,21	0,24	0,28	0,31	0,36
	1900	1910	1921	1930		
Población área urba- na de la Ciudad de México/Población 35 ciudades mayores	0,27	0,29	0,35	0,40		

Fuente: Ibídem.

la correspondencia entre demanda y oferta de trabajo en las unidades espaciales.

Lo común en todo este período también fue el crecimiento de las metrópolis nacionales. A juzgar por los datos que se exponen en el cuadro 2, ningún comportamiento regular puede notarse en los indicadores a que se recurrió para señalar, o sugerir, la primacía urbana en el caso de los cuatro países. Aunque esta conclusión no puede ser generalizada, es obvio que si se ordena por rangos a dichos países, de acuerdo a la dimensión de su proceso de urbanización, y se los compara con el ordenamiento que resulta de acuerdo a la importancia de la metrópoli nacional en el sistema urbano, aparece evidente la diversidad de variables económicas, sociales, políticas y geográficas, y el peso específico distinto de cada una de ellas, que entran en la explicación, para cada país en particular, de la relación entre estilo de desarrollo y distribución espacial de la población.

El proceso migratorio a que se aludió antes significó, en casi

todos los casos, que la población tendiera a concentrarse en los espacios económicos rápidamente integrados a la división internacional del trabajo, y en aquellos otros donde la rápida difusión de las relaciones capitalistas tendía a homogeneizar el espacio social, sustituyendo o subordinando otras formas de producir. En la Argentina, entre 1869 y 1914, la región pampeana ganó población rápidamente en términos relativos (incluye Capital Federal, y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fé), mientras que la zona nordeste perdía población en iguales términos (incluye Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) (CICRED, Series, *La Población en Argentina*, p. 98). En el Brasil, las regiones que ganan población en las primeras décadas de este siglo son la región centro-sur (comprende Río de Janeiro, Guanabara y San Pablo), la frontera pionera (Marañón, Matto Grosso, Goiás y Paraná) y la región Sur (Santa Catarina, Río Grande del Sur), a costa de los estados que conforman el nordeste del país (CICRED, Series, *La Población en Brasil*, p. 140).

La dispersión poblacional (un concepto relativo) persistió en aquellos espacios sociales marginados de la estrategia de crecimiento hacia afuera; no hubo aprovechamiento de sus recursos naturales ni ocurrió un proceso de inversiones que sustentaran el aumento de los ingresos per cápita regionales. De este origen de los desequilibrios regionales debe inferirse una conclusión importante para las políticas regionales: ninguna política en esta materia puede ser efectiva a menos que esa población dispersa sea incorporada al espacio homogéneo de las relaciones sociales dominantes, cualquiera sea el carácter de éstas; de hecho, al producirse esa incorporación, la condición de dispersión resulta perdida. Difícilmente una política de disminución de los desequilibrios regionales puede fundarse en una redistribución del gasto público en vez de en una reorganización de la producción y aumento de inversiones que eleven la productividad regional. El ejemplo más evidente es el de Cuba, donde la política de asentamientos humanos en el sector rural fue concebida como parte de una política más general que incluía la reorganización de la producción agropecuaria.

*Las primeras etapas del modelo de crecimiento hacia adentro:
el crecimiento de las metrópolis y la profundización
de los desequilibrios regionales*

El proceso de urbanización fue profundizado en el período de crecimiento hacia adentro, de sustitución de importaciones, o de desarrollo del mercado interno. Las razones ya conocidas pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

1) La ampliación del mercado interno supuso una mayor difusión de las relaciones capitalistas en el espacio nacional; algunas zonas rurales en explotación experimentaron un fuerte desarrollo capitalista en sus relaciones técnicas y sociales, permitiendo elevar la productividad por encima de los niveles previos. Este efecto tuvo una doble repercusión espacial: por un lado, al aumentar las transacciones regionales (mayores exportaciones agropecuarias y mayores importaciones de productos industriales-urbanos). También aumentaron las ramificaciones del sistema urbano en la zona de referencia al tiempo que crecían en tamaño e importancia las aglomeraciones ya constituidas; por otra parte, al sustituirse la población ocupada por equipos de trabajo, la mano de obra migraba a los grandes centros urbanos donde ocurrían las localizaciones industriales.

2) Nuevas zonas rurales fueron incorporadas al mercado agropecuario nacional, ya sea para aumentar la oferta de alimentos a los centros urbanos o proveer de materias primas a ciertas actividades industriales (algodón, tabaco y otros). También aquí ocurrió un impacto en el sistema urbano: al elevarse los excedentes agropecuarios regionales se extendió el número y tamaño de las aglomeraciones donde se asentaban necesariamente las nuevas unidades comerciales para movilizar el tráfico creciente de mercancías, las nuevas unidades financieras para facilitar la aparición de los nuevos circuitos productivos, y también las nuevas unidades regionales del sistema político-administrativo que se constituían para atender la prestación de servicios colectivos necesarios tanto para la producción como para el consumo doméstico (agua potable, luz, saneamiento, educación, salud, etc.), y para controlar el desenvolvimiento político regional.

3) Al mismo tiempo, las metrópolis nacionales experimentan un fuerte crecimiento en sus dimensiones económicas y poblacionales. Aquéllas recibieron casi todo el impacto de la industrialización porque, como se vio, ya el modelo de crecimiento hacia afuera había erigido a las metrópolis nacionales en el principal mercado consumidor por su población y niveles de ingreso. Otro conjunto de factores concurrían a reducir los costos indus-

triales en la metrópoli y elevar, consiguientemente, las ganancias industriales: las economías de localización y de urbanización ya habían sido originadas en la estrategia previa de crecimiento y tuvieron a posteriori un nuevo impulso. Esas economías de localización resultaban no solamente de la existencia de otras unidades industriales sino también por la presencia casi exclusiva de las unidades comerciales de importación y exportación, y porque en la metrópoli operaba el complejo sistema con que se administraba la política de comercio exterior que era proteccionista (controles de cambio, prohibiciones, tipos múltiples de cambio, aranceles aduaneros, etc.); las economías de urbanización se asentaban en una infraestructura de servicios básicos constituida con los excedentes anteriores y en la presencia de un sector proletario ya calificado durante la incipiente industrialización; a estos puntos de partida debe agregarse, por lo general, el trazado de un sistema radial de transportes que reducía los costos de distribución de las mercancías al resto del espacio nacional.

4) En algunos países de la región, especialmente en aquéllos de mayor tamaño y mayor variedad de recursos naturales, algunos centros regionales recibieron algún impacto industrializador. Así ocurrió cuando en esas aglomeraciones urbanas se habían llegado a constituir burguesías regionales que, habiendo llegado a alcanzar cierto nivel de acumulación en actividades comerciales y financieras, también pudieron beneficiarse de las distintas condiciones proteccionistas que afectaban a las exportaciones. Esas burguesías regionales se habían originado, en particular, en regiones donde el hinterland rural era de alta productividad, o donde por su ubicación geográfica (puertos, intersección de medios de comunicación terrestres, u otras mediaciones históricas y geográficas) tenían una alta conexión con el espacio nacional.

Los primeros tres factores actuaron con regularidad en los países de la región. El sistema urbano crecía en todas direcciones, pero principalmente en su metrópoli nacional. En Chile, por ejemplo, la urbanización aumentó de 49,4 por ciento de la población total en 1930 a 75 por ciento en 1970. El área del Gran Santiago aumentó, en igual período, de 17,7 por ciento a 32,2 por ciento de la población total. La importancia de esta aglomeración fue acompañada por el crecimiento del número de aglomeraciones mayores de 100 000 habitantes y por un correlativo aumento de su importancia relativa (CICRED, Series, *La Población en Chile*, 1975).

En la Argentina, la población del Gran Buenos Aires creció entre 1914 y 1960, pero también lo hizo la población que residía en aglomeraciones en el rango entre 100 000 y 1 000 000

de habitantes, de manera que éstas tomaron una mayor importancia relativa (CICRED, Series, *La Población en Argentina*, 1975). Obviamente, el crecimiento de estas aglomeraciones, que son centros regionales, responden en parte al efecto del cuarto factor.

En el Brasil, en el período que algunos autores han llamado de formación del mercado interno (CICRED, Series, *La Población en Brasil*, 1975) y que comprende el lapso 1940-1960, se aprecia que el aumento poblacional ocurrido en los diez primeros años se repartió por mitades entre la población urbana y la población rural, pero que el crecimiento poblacional fue fundamentalmente urbano en los diez años subsiguientes; al mismo tiempo, la influencia de los tres primeros factores se manifiesta en la importancia absoluta y relativa con que crecieron las poblaciones de menor rango (entre 2 000 y 20 000 habitantes) y las dos grandes metrópolis (Río de Janeiro y San Pablo).

En México ocurrió algo similar: el crecimiento absoluto del Area Metropolitana fue espectacular entre 1940 y 1960; debido al tercer factor, sin embargo, la importancia relativa del Area Metropolitana se mantuvo constante por el crecimiento generalizado del sistema urbano (CICRED, Series, *La Población en México*, 1976). Este comentario estadístico adquiere significación social cuando se advierte la importancia relativa que adquieren en la estructura espacial las aglomeraciones entre 2 500 y 5 000 habitantes como consecuencia de que las zonas rurales se integraron más decididamente al espacio de las relaciones capitalistas de producción.

Por supuesto, los factores que hemos tomado en consideración no agotan la explicación de esos fenómenos espaciales. También sería necesario apelar a factores geográficos y políticos para explicar otros aspectos diferenciales de la estructura espacial. Lo que aquí interesa señalar es que, al igual que en la estrategia anterior de crecimiento, la dinámica económica y la dinámica poblacional *siguieron guardando un compás*, en el que esta última se ajustaba ahora a otros ritmos indicados por el proceso de acumulación. En los países de la región, el crecimiento vegetativo había experimentado un salto cuyos efectos, en términos de crecimiento de la población económicamente activa, se harían sentir más adelante; en tanto, el crecimiento de la población activa decidido por comportamientos reproductivos anteriores era absorbido por el sector rural y, principalmente, por el sector urbano. Las demandas de mano de obra se habían desplazado relativamente del hinterland al sistema urbano, y los procesos migratorios habían producido el ajuste respectivo.

La intensidad en el proceso de urbanización y el aumento cuantitativo de las metrópolis nacionales (a menudo correspondido por el aumento del índice de primacía) también fueron acompañados por la profundización en los desequilibrios regionales. Este efecto espacial merece alguna consideración, aunque breve, ya que la persistencia de esos desequilibrios ha sido, a su vez, causa de que se agudicen las tendencias espaciales.

En primer lugar, es obvio que el crecimiento industrial ha tenido límites muy estrictos en las condiciones dependientes en que ocurrió el proceso sustitutivo de importaciones. Dada la diferencia entre los costos monetarios internos e internacionales de las ramas de la actividad secundaria, el proceso de acumulación industrial debía sustentarse en una transferencia de excedente económico desde el sector rural y/o en un nivel de salarios urbano-industrial que, bajo las condiciones impuestas por una protección efectiva a la producción nacional, significaba una tasa elevada de explotación. La estrategia de crecimiento, desde su origen, era concentradora de ingresos a nivel espacial, funcional y personal.

Esa transferencia de excedente económico rural-urbano dificultaba la retención de los aumentos de productividad agropecuarios que, en otras condiciones de acumulación, hubieran creado distintas oportunidades de inversión en regiones predominantemente rurales, aumentándose así el empleo regional, o bien, hubieran facilitado el gasto público en servicios colectivos elevándose el ingreso indirecto de amplísimos sectores de la población. En este orden, sin embargo, las regiones agropecuarias capitalistas resultaron menos desfavorecidas que las predominantemente campesinas; en estas últimas, los gastos de reproducción ampliada de la población productora han sido casi exclusivamente atendidos por la economía campesina, con escasa participación del sector público.

En la otra dimensión espacial que se benefició de esas transferencias -las grandes ciudades y los centros regionales-, la concentración del ingreso (basada en el nivel de la tasa de explotación y en un sistema impositivo regresivo) facilitó a los grupos de mayores ingresos la adopción importada de ciertas pautas de consumo de profundo impacto espacial: la adopción del automóvil y la vivienda suburbana (íntima, amplia y con espacios verdes adscritos). Las ciudades crecieron enormemente en superficie y, con ello, los gastos per cápita urbanos ligados a una extensión de los servicios de luz, agua potable, saneamiento y transporte; también aquellos gastos resultantes de la construcción de vías de acceso que conectaron los barrios suburbanos

de residencia con aquellos otros espacios urbanos donde se asentaron las actividades económicas. Las inversiones para atender esas necesidades, y que fueron prestadas por el gobierno nacional y los gobiernos locales, contribuyeron a aumentar la demanda de mano de obra permanente y transitoria no calificada, contribuyendo a estimular los flujos migratorios.

También la formación de un proletariado urbano ha contribuido a enfatizar esas tendencias manifiestas en los desequilibrios regionales. Una de las características funcionales del capitalismo (incluso en sus manifestaciones dependientes como el caso de los países de la región), es que sus unidades más "modernas" asumen una parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, especialmente aquella que tiene que ver con la reproducción ampliada (cuantitativa y cualitativa). Gastos de educación y salud de los trabajadores y sus familias, gastos de transporte para acceder a bajo costo a los lugares de trabajo y boletos escolares, mejoramiento en las condiciones de vivienda y en servicios colectivos adscritos a la vivienda, servicios de esparcimiento individual y colectivos, y otras necesidades similares, son atendidos a veces por las empresas (en particular, las grandes empresas) y mayormente por las autoridades públicas. Esta socialización de algunos gastos de reproducción de la fuerza de trabajo es resultado de actividades sindicales concretas en que se manifiesta directamente la organización de los sectores proletarios, como igualmente de las tensiones y acciones políticas que expresan esos conflictos específicos y otros más generales de la sociedad. Lo importante es señalar que, en la medida que esa socialización ha procedido, los precios de prestación de esos servicios han sido no capitalistas, mejorándose los ingresos indirectos de esos sectores sociales, al tiempo que su prestación también se tradujo en una mayor demanda de mano de obra.

Se deduce, entonces, que en el sector urbano han venido constituyéndose fuertes intereses de sectores sociales que participen activamente en el nivel político; una redefinición del estilo de desarrollo que impugne las tendencias concentradoras del ingreso, tanto a nivel funcional como personal, en favor de políticas más redistributivas, es una condición necesaria pero no suficiente para ir corrigiendo los desequilibrios regionales que afectan a amplísimos sectores rurales en algunos países de la región.

*El agotamiento del proceso sustitutivo y la génesis
de los problemas espaciales*

Otras consecuencias espaciales de la estrategia de crecimiento por sustitución de importaciones han resultado del agotamiento, o los obstáculos, del proceso de acumulación.

Siendo esa estrategia eminentemente concentradora, el proceso de acumulación no ha podido superar sus propios límites; por un lado, la concentración del ingreso ha creado una demanda más diversificada por parte de los grupos de mayores ingresos, y, consiguientemente, nuevas oportunidades de inversión, pero ni el tamaño de estos nuevos mercados, ni el mercado de las industrias tradicionales, crecen lo suficiente para permitir a las unidades económicas alcanzar los niveles de productividad que las hagan internacionalmente competitivas, y sustentar así elevadas tasas de ganancia. Por otro lado, en tanto las tasas de ganancia han seguido dependiendo de altas tasas de explotación y de las transferencias de excedente del campo a la ciudad, el modelo continúa sus tendencias concentradoras.

En la medida que esas tendencias concentradoras se expresan en una disminución de las oportunidades de inversión, algunas políticas regionales procuran ofrecer estímulos adicionales al crecimiento. En ciertos casos, se procura estimular directamente la inversión industrial en nuevos espacios (inversiones industriales en la provincia de Córdoba, Argentina, cuando eran evidentes las dificultades de acumulación alrededor de 1951, o los estímulos a la inversión generadora en el Nordeste Brasileiro a fines de la década de los cincuenta); en otras ocasiones, se recurre a las reservas de los espacios rurales para estimular indirectamente la inversión industrial (expansión de la frontera agropecuaria en el Brasil cuando se debilitó el estímulo a la inversión en el nordeste, o algunos procesos de reforma agraria durante la administración demócrata cristiana en Chile). De eficacia menor sobre las tendencias concentradoras, y efectos de corta duración, son algunas inversiones en servicios colectivos que procuran algunas políticas regionales de distribución de los ingresos. En todos los casos se trata de políticas eminentemente coyunturales.

A diferencia de los anteriores, hubo otros impactos espaciales, pero que no resultaron de expresas políticas regionales. Nos referimos a algunos países de la región que avanzaron en el proceso sustitutivo de importaciones, iniciando o ampliando actividades productoras de materias primas y bienes de capital. Los impactos espaciales de esta estrategia de crecimiento no pueden establecerse

netamente; sin embargo, son el resultado de dos direcciones aparentemente contradictorias.

La primera dirección es desconcentradora y está referida a aquellas industrias que han debido radicarse, por razones de costo, en la proximidad de los yacimientos minerales (caso del hierro, petróleo, petroquímica), o de la disponibilidad de otros insumos industriales a bajo costo (energía eléctrica en la industria del aluminio). Puerto Madryn (la Argentina), Volta Redonda (el Brasil), Posa Rica y Lázaro Cárdenas (México), son algunos ejemplos de lo anterior.

Sin embargo, muchas otras industrias productoras de bienes de capital encuentran ventajas en ubicarse en el interior o en las cercanías de las áreas metropolitanas, principalmente porque sus principales clientes, las industrias productoras de bienes de consumo, han sido históricamente localizadas en esos espacios urbanos.

En áreas metropolitanas muy densamente pobladas (Ciudad de México, San Pablo, Gran Buenos Aires) se está asistiendo a un proceso espacial de doble movimiento. En primer lugar, las grandes empresas que tienen un volumen elevado de producción y ventas encuentran en la fricción social de un espacio con tráfico cada vez más denso, un factor que encarece los costos; igualmente, estas empresas que operan con plantas industriales de gran superficie estiman que el aumento del precio de la tierra urbana los obliga a una inmovilización elevada de fondos financieros. Como el mercado de las grandes empresas está generalmente constituido por el espacio nacional homogeneizado por las relaciones capitalistas de producción, esas empresas encuentran ventajas en ubicarse en la periferia metropolitana o en aglomeraciones vecinas a la metrópoli; de esta manera, reducen sus costos de transporte y manipulación de mercancías y se benefician, además, de una diferencial en el precio de la tierra para la localización industrial. El segundo movimiento de estas decisiones de localización, y que corresponden al mediano plazo, consiste en la ampliación del área metropolitana e, incluso, en la megalopolización cuando la metrópoli termina uniéndose con otras aglomeraciones de población que le siguen en magnitud.

Es interesante anotar que en los tres grandes países de la región, que alcanzaron en algún grado la etapa sustitutiva de materias primas y bienes de capital, la población concentrada en las áreas metropolitanas no aumentó en relación con la población urbana, aun cuando el crecimiento absoluto fue espectacular.

En la Argentina, la estrategia de crecimiento hacia afuera había demostrado ser fuertemente redistributiva de la población en todo

el espacio nacional, incluso con un período de fuerte concentración en la metrópoli nacional, aunque este impulso fue corregido entre 1895 y 1914. El período inicial de sustitución de importaciones provocó nuevas redistribuciones de población en el espacio nacional aunque no tan marcadas como en el período previo, y una acentuación de la concentración en el área metropolitana; otras regiones que relativamente ganaron población fueron aquéllas donde se expandió la frontera geográfica para cultivos subordinados al capital industrial (nordeste y valle del Río Negro). En la etapa subsiguiente, hasta 1970, la distribución espacial de la población por regiones y la importancia del área metropolitana estuvieron congeladas; en términos relativos ganaron importancia las aglomeraciones de 20 000 a 100 000 habitantes y las perdieron las de 2 000 a 20 000 (véase el cuadro 3).

El crecimiento vertiginoso del área metropolitana del Distrito Federal en México no significó que esa área haya ganado importancia en el total de la población urbana; por el contrario, entre 1940 y 1970, ha perdido ligeramente su importancia relativa. Dentro del total urbano, crecieron relativamente las ciudades de Guadalajara y Monterrey y las aglomeraciones entre 100 000 y 500 000 habitantes (véase el cuadro 4). En la distribución espacial de la población por regiones, ganaron importancia, además del valle de México que ha sido el centro de gravedad por excelencia del espacio capitalista, otras áreas del país donde las relaciones capitalistas se difundieron con rapidez tanto en la zona rural como urbana (el noroeste es un caso típico), y perdieron importancia relativa aquellas regiones marginadas del espacio capitalista de la producción, aunque integradas a éste por las relaciones de mercado (región sur y sureste). (CICRED, Series, *La población en México*).

Cuadro 3

ARGENTINA: PORCENTAJE DE POBLACION SEGUN
TAMAÑO DE AGLOMERACION

Tamaño	1947	1960	1970
2 000- 19 999	21,0	18,6	15,5
20 000- 99 999	12,7	10,5	13,9
100 000-499 999	20,0	15,8	16,2
500 000-999 999	-	8,6	8,7
1 000 000 y más	46,3	46,5	45,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: CICRED, Series, *La Población en la Argentina*.

Cuadro 4

**MEXICO: PORCENTAJE DE POBLACION POR
TAMAÑO DE LOCALIDADES**

Tamaño	1940	1960	1970
Area urbana Ciudad de México	39,7	38,5	38,8
1 000 000-1 999 999	-	-	10,5
500 000- 999 999	-	11,9	2,3
100 000- 499 999	19,9	20,0	27,3
50 000- 99 999	15,0	12,0	7,5
20 000- 49 999	17,7	12,8	9,9
15 000- 19 999	7,7	4,8	3,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: CICRED, Series, *La Población en México*.

Cuadro 5

**BRASIL: POBLACION URBANA Y TASA DE CRECIMIENTO
SEGUN TAMAÑO DE LAS CIUDADES, 1960-1970**

Tamaño	Población (miles)		Crecimiento (Por ciento)
	1960	1970	
Hasta 50 000	12 437	18 412	48,1
50 000- 99 999	2 957	4 745	60,8
100 000-499 999	4 241	11 366	168,0
500 000 y más	9 068	14 761	62,7

Fuente: CICRED, Series, *La Población en Brasil*.

En el Brasil, entre los años 1960 y 1970 ocurrió una importante redistribución de la población basada en dos fenómenos: primero, un fuerte aumento de la población rural en la región nordeste y en la frontera pionera; segundo, un fuerte aumento de la población urbana, principalmente, en las aglomeraciones de 100 000 y 500 000 habitantes (véase el cuadro 5). Sin embargo, la población de Río de Janeiro y San Pablo, en conjunto, no cambiaron su importancia relativa en igual período sobre el total de población urbana (Tolosa, 1978).

En otros países de la región, también se aprecian resultados parecidos en relación a las metrópolis nacionales. Así, en Venezuela, la población del área metropolitana de Caracas guardó casi el mismo porcentaje en relación a la población urbana total

entre 1950 y 1971 (CICRED, Series, *La Población en Venezuela*, 1976); Ciudad de Panamá, que tuvo un marcado crecimiento relativo en relación al total urbano entre 1950 y 1960, se mantuvo estacionaria en los mismos términos hasta 1970 (CICRED, Series, *La Población en Panamá*, 1976); Lima, que había crecido espectacularmente hasta el censo de 1961, apenas si había crecido un punto con referencia al total urbano del Perú, según los datos de 1972 (CICRED, Series, *La Población en Perú*, 1976).

Sin embargo, en otros países de la región, algunas metrópolis nacionales crecieron incluso en términos relativos; tal es el caso de Santiago de Chile que creció, relativamente, más que la población urbana total entre 1960 y 1970, al tiempo que aumentó su índice de primacía (CICRED, Series, *La Población en Chile*, 1976).

Estos fenómenos espaciales incluyen otras significaciones cualitativas que dan lugar a los problemas espaciales contemporáneos.

En primer lugar, el criterio principal para afirmar el agotamiento del proceso de acumulación es la dificultad estructural del sistema en su última etapa para generar empleos productivos a un ritmo semejante al de sus inicios. Esta observación no puede atribuirse a las características tecnológicas que asume la acumulación de capital en los países de la región, ya se trate de la dependencia sobre el exterior en esta materia, o de las formas tecnológicas intensivas en capital que corresponden a las etapas avanzadas del proceso sustitutivo. La lentitud con que crecen los empleos productivos parece más bien estar relacionada con otras dificultades estructurales que evitan la difusión rápida de las relaciones capitalistas en otros sectores de actividad y regiones del espacio nacional, y a la inflexibilidad social y política de los países de la región para ajustar conjuntamente la organización social de la producción y sus formas tecnológicas en respuesta a la demanda de empleo de la población económicamente activa. A estas dificultades estructurales podría agregarse aquellas otras coyunturales que resultan para algunos países de la crisis económica a nivel internacional y del alza del precio del petróleo; en muchos casos, ha quedado en evidencia la debilidad de algunas economías latinoamericanas por la importancia que este producto tiene en sus respectivas transacciones con el exterior, como asimismo, los obstáculos financieros y políticos para obtener créditos de fuentes internacionales.

En segundo lugar, esa debilidad del proceso de acumulación coincide con el crecimiento de la población económicamente activa que ha resultado del salto vegetativo ocurrido en la población latinoamericana; coincide, igualmente, con la persisten-

cia de las migraciones rural-urbanas que convierte a las grandes ciudades en particular, y al sistema urbano en general, en las unidades espaciales donde se concentran los bolsones de marginalidad. *Hay un evidente descompás entre la dinámica económica y la dinámica poblacional.*

Ocurre que la migración a las grandes ciudades continúa por razones distintas a las de algunas décadas anteriores: entonces, el migrante de origen rural obtenía generalmente un empleo efectivo con un salario real superior al ingreso de oportunidad en el sector agropecuario; de ahí también la correlación obvia entre las corrientes migratorias y las diferenciales urbano-rural de ingresos. Actualmente, esa correlación también podría tener una significación estadística, aunque en rigor lo que debiera compararse es ese ingreso de oportunidad (cada vez más disminuido por las relaciones sociales agrarias que son un obstáculo a la absorción productiva de la población rural activa en aumento) con los ingresos efectivos obtenidos por esa población migrante en el sector urbano (cada vez más disminuidos porque una unidad adicional de ingreso monetario no equivale a una unidad adicional de bienestar; una unidad adicional de ingreso monetario debiera deflacionarse por el deterioro permanente en las condiciones familiares y sociales en que ocurre el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo: nos referimos, en particular, al tiempo cada vez mayor insumido en el desplazamiento urbano requerido para obtener los ingresos, en la disolución de los vínculos familiares que resultan de presupuestos de uso del tiempo que no son coincidentes entre los miembros de una familia, en el hacinamiento en el transporte y la vivienda, en las condiciones ambientales generales de las grandes aglomeraciones). La conclusión es que la población migra buscando redefinir espacialmente una estrategia de supervivencia que le evite estar por debajo del nivel histórico de subsistencia en sus regiones de origen.

En tercer lugar, las grandes ciudades, especialmente las metrópolis, han superado esa dimensión a partir de la cual los costos de provisión de los servicios colectivos empiezan a ser crecientes (Derycke, 1971); a ello debe agregarse la necesidad de renovar ciertas infraestructuras de servicios que ya han sido depreciadas o que han quedado muy subdimensionadas por el rápido crecimiento urbano; también han afectado los costos el desordenado crecimiento urbano debido a las formas de ocupación del espacio de los sectores marginales; el crecimiento horizontal de la ciudad por parte de los sectores de mayores ingresos -vivienda y barrios suburbanos- contribuye igualmente a elevar los costos per cápita de provisión de distintos servicios colectivos. La atención de los

déficits urbanos y rurales de bienes y servicios ambientales -incluyendo servicios colectivos y tierra y vivienda- supondría una inversión de tal magnitud que resulta inhibida por las condiciones sociales del proceso de acumulación, por la etapa de debilidad crítica por la que pasan esos procesos, en particular en los países de la región, y por las condiciones inflacionarias que caracterizan generalmente a esas etapas y que frenan, aún más, la acción del sector público.

La población marginada de los empleos productivos y que ha venido aumentando por las razones ya anotadas, está dejando de ser considerada como una reserva de fuerza de trabajo, esto es, un capital humano que es necesario preservar para aumentos de producción en el largo plazo. Consiguientemente, aquí se presenta otra característica de la estructura espacial: en los sectores de bajos ingresos van disminuyendo las diferencias urbano-rurales en la calidad de la vida, ya que al igual que en el caso de la economía campesina, también a la economía informal en las unidades urbanas le corresponde cada vez más atender por sí misma los gastos de reproducción de su fuerza de trabajo. Esta situación, por las propias condiciones urbanas, se expresa en tensiones sociales más evidentes que se traducen, en ocasiones, en expresiones y acciones políticas. De ahí que, en esta materia, vayan aflorando nuevas tendencias, que ya se perciben en ciertas acciones del Estado, según las cuales la sociedad en su conjunto, a través del sector público, asume algunos de los costos de la provisión de esos bienes y servicios ambientales, y otra parte de los costos es responsabilidad del propio sector informal. Así debiera interpretarse el origen y contenido de algunos programas de auto-construcción de vivienda y servicios colectivos.

La cuestión de la descentralización y las alternativas para los países de la región

De las secciones anteriores se deduce que la preocupación y el discurso descentralizante se originan entonces en las características contemporáneas del proceso de acumulación: la concentración de la marginalidad en las grandes ciudades, los costos crecientes para atender las necesidades básicas de servicios colectivos de la población metropolitana, y las dificultades para aumentar los ritmos de oferta de empleos efectivos son cuestiones que, en términos espaciales, se traducen en las siguientes proposiciones:

— una distribución más homogénea de la población en el espacio nacional, tomando en cuenta la variedad y calidad de los recursos naturales;

— un “fortalecimiento” de la pirámide urbana, tomando en cuenta los costos de provisión de servicios colectivos, lo que en términos concretos implica la detención del crecimiento de las metrópolis nacionales y el aumento en la importancia de las ciudades medias;

— un cambio en los ritmos de acumulación que haga compatibles el crecimiento de las inversiones directamente productivas con el crecimiento de las inversiones sociales.

Es obvio que el conjunto de las tres proposiciones suponen un cambio en el estilo de desarrollo, aludiendo de tal manera tanto a la estrategia de crecimiento -asignación de recursos- como a las alianzas de clase que, desde el poder, deciden la distribución de los resultados de la acumulación y del progreso técnico a nivel funcional, personal y espacial.

Las alternativas abiertas a los países de la región no son múltiples; las alternativas de cada país en particular están acotadas por sus problemas espaciales concretos, por su peculiar estructura espacial donde debe acomodarse todo intento de solución de aquellos problemas, y por la interacción de las fuerzas sociales con capacidad de participar activamente en la definición (o redefinición) de nuevos estilos de desarrollo. Sin embargo, es posible intentar un recorte de la compleja realidad en la América Latina de modo de sugerir, muy generalmente, algunos aspectos relacionados con este asunto.

En primer lugar, aparece obvio que los países donde los problemas espaciales se manifiestan con mayor agudeza son aquéllos donde es mayor el peso de la población rural y mayor la dimensión absoluta de la metrópoli nacional. En los países donde la población rural tiene mucho peso específico, son mayores las tasas de crecimiento vegetativo, la presión de la población sobre la tierra y, consiguientemente, las migraciones rural-urbanas. Estas migraciones, frente a un sistema urbano macrocefálico, tienen a la metrópoli nacional como punto casi exclusivo de destino.

Los problemas espaciales son relativamente menores en aquellos países donde el proceso de urbanización está muy adelantado y donde, por lo tanto, es menor la presión del crecimiento poblacional. La situación es todavía más favorable, siempre en términos relativos, para aquellos países cuyo sistema urbano admite, aparte de la metrópoli nacional, algunas otras aglomeraciones de importancia entre las cuales pueden compararse los costos marginales -económicos y políticos- de alternativas de distribución poblacional.

Los países chicos tienen menos grados de libertad para superar

los problemas espaciales críticos. Aquí aparecen inevitables dos líneas de acción: una primera que consistirá en un modelo Hong Kong de industrialización, lo cual supondría una inserción diferente en la división internacional del trabajo y un acuerdo especial con los capitales y mercados extranjeros. Esta línea de acción, en el caso de los países chicos a que nos referimos, difícilmente permite superar la macrocefalia del sistema urbano pero posibilita, al menos, un aumento de la población ocupada y una mayor oferta de alimentos importados que serían adquiridos con las nuevas exportaciones. La segunda línea de acción, más efectiva en sus alcances prácticos, pero seguramente de menor viabilidad política, es reorganizar la producción agraria sobre nuevas relaciones sociales y otras líneas de producción. Lo primero implicaría probablemente un cambio en los patrones de comportamiento reproductivo de las familias rurales en cuanto las estrategias de supervivencia podrían empezar a descansar sobre el esfuerzo asociado y la tecnificación de la producción, en sustitución al tamaño elevado de las familias; lo segundo significa que nuevas líneas de producción, tanto para el consumo interno y externo, podrían absorber mayor población en el sector rural. Esta alternativa abierta a los países chicos implica atacar los problemas espaciales en su origen más que en sus manifestaciones finales.

Dentro del grupo de países donde los problemas espaciales son agudos, los países grandes tienen una mayor holgura para resolverlos: primero, porque es probable que su sistema urbano ofrezca distintas posibilidades para evaluar una política de descentralización, y segundo, porque disponen seguramente de una mayor dotación de recursos naturales sobre los cuales fundar algunos cambios en la estrategia de crecimiento. Las líneas de acción anotadas en el párrafo anterior no excluyen a los países mayores aquí referidos; es evidente, sin embargo, que en estos casos la tentación es mayor por escoger alternativas con bajos costos políticos: los cambios sociales en el sector rural tienen el costo político de la oposición que despiertan en las burguesías agrarias, mientras que el modelo Hong Kong de industrialización tropezaría seguramente con la oposición de los sectores de la pequeña y mediana industrias.

BIBLIOGRAFIA

- Dericke, Pierre-Henri, *La Economía Urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971.
- Geisse, G. y Valdivia, M., *La Cuestión Urbana y Regional en Chile*, documento presentado al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, 24-29 de abril, 1978 (mimeo).
- Geller, Lucio, "La Teoría del Bien Primario Exportable y el Crecimiento Industrial Argentino hasta 1914", en *Trimestre Económico*, 1970.
- CICRED, Series: *La Población en Argentina; La Población en Brasil; La Población en Cuba; La Población en Chile; La Población en México; La Población en Panamá; La Población en Perú; La Población en Venezuela*, París, Francia.
- Sánchez, Elía, *Notas sobre el Desarrollo Regional en Cuba*, documento presentado al Seminario sobre la cuestión Regional en América Latina, México, 24-29 de abril, 1978 (mimeo).
- Tolosa, Hamilton, *Desenvolvimento Urbano no Brasil*, documento presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, Santiago de Chile, agosto, 1978, (mimeo).

**LAS DISPARIDADES REGIONALES DE
INGRESO Y EL ROL DEL ESTADO
EN AMERICA LATINA**

Alan Gilbert
CEDE, Universidad de Los Andes,
Bogotá

INTRODUCCION

El desequilibrio regional es un componente importante de la desigualdad en materia de ingresos. Es éste un hecho que está siendo reconocido en todo el campo de las ciencias sociales, incluso dentro de disciplinas que anteriormente habían pasado por alto su estudio. Un demógrafo y un sociólogo han observado recientemente que el espacio "constituye un recurso importante que interactúa con la estabilidad del orden social, la limita y contribuye a la misma" (Portes y Browning, 1976; 12). En efecto, en el campo de la sociología y la antropología un número cada vez mayor de autores se está preocupando por la dimensión espacial y el estudio de conceptos tales como "colonialismo interno" y "mecanismo centro-periferia" (Roberts, 1975; Long, 1975; Walton, 1975, Balán, 1976). En forma paralela a este cambio, las disciplinas que tradicionalmente se han interesado en los fenómenos espaciales, están comenzando a concentrarse en el problema de la desigualdad. Los estudios geográficos, económicos y de planificación se están dirigiendo cada vez en mayor grado hacia un enfoque que, orientado por consideraciones de orden político y de clase social, intenta interpretar a los procesos urbanos y regionales (Coraggio, 1977; Harvey, 1973; Brookfield, 1975; Smith, 1977; Santos, 1977; Coates, Johnston y Knox, 1977).

Dicho interés creciente es bien recibido en la medida que existe poca evidencia de que las desigualdades regionales estén disminuyendo en la América Latina o en otras regiones de menor desarrollo relativo (Gilbert y Goodman, 1976). A pesar de la abundancia de políticas regionales generadas en el sub-continente, los "problemas" regionales siguen siendo tan severos como nunca; el nordeste brasileño, el sur de México, la Sierra del Perú y el Altiplano de Bolivia continúan destacándose por su concentración de población agudamente pobre.

El objeto de este artículo es examinar algunas de las razones por qué la intervención estatal no ha logrado modificar las relaciones existentes entre el centro y la periferia.

La mantención de las grandes disparidades regionales debe verse, por supuesto, en el contexto más amplio del desarrollo. Por lo demás, en ausencia de avances auténticos hacia la igualdad

social en la mayoría de los países latinoamericanos, la persistencia de disparidades regionales constituye algo esperable. En efecto, el argumento principal de este artículo es que, por vigorosas que sean las políticas regionales, no se lograrán cambios fundamentales en las pautas geográficas de desigualdad sin modificaciones substanciales en las estrategias nacionales de desarrollo. Mientras los encargados de formular las políticas nacionales adopten el crecimiento económico como el *sine qua non* del desarrollo, persistirán los problemas regionales. Empero, es obvio que es posible reducir esas disparidades regionales mediante vigorosas y consistentes políticas gubernamentales.

Lamentablemente, el segundo argumento del artículo es que dichas políticas son la excepción más bien que la regla en la América Latina. La acción estatal hacia la modificación de desigualdades regionales, además de carecer de un compromiso claro, ha sufrido de una falta de comprensión de los procesos entrañados. En particular, no se ha reconocido lo suficiente que el Estado mismo es un importante agente perturbador de las disparidades regionales. Tan complejo y de tantos alcances ha llegado a ser el papel del Estado en las sociedades latinoamericanas, que las políticas diseñadas específicamente para las regiones no constituyen sino una pequeña parte de la influencia de éste en las pautas espaciales. Su efecto en las regiones pobres se manifiesta en forma más crítica a través de sus políticas relacionadas con el desarrollo industrial, las tasas de cambio, la inflación, los precios agrícolas, etc. En la medida que la política regional no ha tomado conocimiento de este hecho, los efectos de los programas espaciales se han visto sobrepasados por los de las políticas sectoriales. Además, las políticas regionales se han visto debilitadas por el uso de métodos inapropiados a las necesidades latinoamericanas. Al menos, parte de la culpa de la ineficacia que presenta la planificación regional recae sobre la literatura académica acerca del desarrollo regional y se deriva de las inconsistencias que ella misma contiene.

Pautas de desigualdad regional

Más adelante se discuten las dificultades que entraña la medición de las disparidades regionales, y se sostiene que es necesaria una variedad de índices antes que se pueda inferir una conclusión confiable, ya sea en materia de tendencias o de situaciones nacionales comparativas. Al formular, en este momento, una afirmación general sobre las condiciones en la América Latina en

conjunto, se corre el riesgo de una mala interpretación, especialmente debido a que la credibilidad de los datos deja bastante que desear. Sin embargo, las pautas, a grandes rasgos, parecen lo suficientemente consistentes con la evidencia que se tiene sobre la distribución del ingreso personal y otros índices de desigualdad, como para poder prestarles cierta confianza. (Weisskoff y Figueroa, 1976; CEPAL, 1971).

En primer lugar, las disparidades de ingreso regionales, tal como surgen cuando se les mide con un índice bruto, son mucho más acentuadas que en la mayoría de los países desarrollados contemporáneos y, en efecto, mucho más amplias que en la mayoría de las mismas naciones en el pasado (Williamson, 1965). Las diferencias regionales en la América Latina no son, sin embargo, más marcadas que las del pequeño número de países asiáticos y africanos para los que existen datos. Naturalmente, esas diferencias varían de acuerdo con el índice particular de desigualdad de empleo. Así, los índices que reflejan el crecimiento económico tienden a reducirlas.

En segundo lugar, el coeficiente de variación no muestra tendencia sistemática alguna hacia una mayor igualdad ni hacia un incremento de la desigualdad en aquellas naciones para las cuales existen datos (véase el cuadro 1). Mientras que las disparidades *relativas* entre las regiones no han demostrado cambios acentuados, normalmente las diferencias *absolutas* entre las regiones más pobres y las más ricas han aumentado. Por un lado, existe alguna disminución consistente en los ingresos absolutos dentro de las regiones más pobres de la América Latina, aunque tal declinación no ha afectado necesariamente los niveles de salubridad y de servicios sociales. De otro lado, lo más frecuente ha sido un aumento del ingreso promedio y de los niveles de bienestar en las zonas pobres.

En tercer lugar, al mismo tiempo que, por lo general, los niveles de ingreso y bienestar en las regiones pobres han aumentado, la desigualdad intra-regional a veces ha empeorado. En algunos casos, como en ciertas ciudades del nordeste brasileño entre 1960 y 1967, se han producido disminuciones efectivas de los niveles absolutos de ingreso entre los grupos más pobres. En relación con la disponibilidad de servicios sociales, las condiciones de los más pobres normalmente no han empeorado, pero, debido el rápido aumento de la población, se ha incrementado el número absoluto de personas de escasos recursos que carece de acceso a los servicios. Al mismo tiempo, ha aumentado el número de personas que, en términos relativos y absolutos, tiene acceso a la infraestructura y a los servicios en la mayoría de las regiones pobres.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: DESIGUALDADES REGIONALES DE INGRESO

País	Año	V_W^a	Indicador base para la medición	Número de regiones
Argentina ^b	1959	0,32	Producto bruto	22
	1969	0,45	Producto bruto	22
Bolivia ^b	1967	0,57	Producto interno bruto	9
Brasil ^b	1939	0,78	Producto nacional bruto	21
	1949	0,73	Producto nacional bruto	21
	1959	0,65	Producto nacional bruto	21
	1969	0,60	Producto nacional bruto	21
Chile ^b	1958	0,27	Producto doméstico bruto	7
	1967	0,35	Producto doméstico bruto	7
Colombia ^c	1950	0,46	Producto interno bruto	24
	1960	0,31	Producto interno bruto	24
	1970	0,33	Producto interno bruto	24
	1975	0,31	Producto interno bruto	24
México ^d	1940	0,43	Producto interno bruto	8
	1950	0,64	Producto interno bruto	8
	1960	0,57	Producto interno bruto	8
	1970	0,57	Producto interno bruto	8
Perú ^b	1961	0,53	Ingreso nacional	23
Venezuela ^{b e}	1961	0,43	Ingreso nacional	9
	1969	0,66	Producto nacional bruto	9

$$a \quad V_W = \sqrt{\frac{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \cdot (n_i/n)}{\bar{y}}} \quad (\text{Índice de desigualdad de Williamson})$$

donde n_i = población en la región i

n = población nacional

y_i = ingreso per cápita en la región i

$\bar{y}$ = ingreso nacional per cápita

b Un menor coeficiente implica que las disparidades regionales son más estrechas.
Las fuentes aparecen en Gilbert y Goodman (1976).

c Svenson (1977).

d Unikel (1976).

e Ingles (1975).

En cuarto lugar, estas desigualdades se han visto modificadas en un contexto espacial, dado que mayores proporciones de la población se han concentrado en un número limitado de regiones nucleares. La expansión industrial y urbana ha tenido lugar en las regiones en torno a las principales ciudades del continente y, en general, ha aumentado el grado de primacía urbana.

El papel del Estado

Si existe el propósito de reducir la pobreza entre las regiones periféricas, debería reconocerse que el peso de la acción recaería sobre el Estado. Pocos autores dudan que la tendencia general del mercado libre es acentuar las disparidades regionales. Lo difícil es determinar bajo qué condiciones el Estado se hallará dispuesto a reducir las desigualdades de ingreso, y bajo cuáles circunstancias tendrá éxito en sus acciones. Este punto ha sido extensamente discutido en la literatura, incluso antes que el Estado capitalista se convirtiese en centro de interés para la investigación. Ya en el decenio del 50, Hirschmann (1958) sugería que normalmente el Estado allanaría las disparidades regionales, mientras que Myrdal (1957) argüía que, en la práctica, las acciones de aquél tendían a empeorar el desequilibrio regional en la mayoría de los países con menor desarrollo relativo.

Recientemente, este asunto ha cobrado nueva importancia desde que autores tales como Coraggio (1977), Kusnetzoff (1977) y Travieso (1972) han negado tanto la disposición del Estado para reducir las disparidades de los ingresos, como su habilidad para modificar tales contradicciones fundamentales del sistema capitalista. Como contrapeso a esta escuela de pensamiento se halla una gran masa de planificadores técnicos, comprometidos con programas de desarrollo regional, quienes, obviamente creen en la posibilidad de cambio. En realidad, aun cuando se sostenga que ningún Estado capitalista habrá de eliminar las disparidades regionales, esto no implica que sea imposible un cierto grado de convergencia en el funcionamiento del sistema capitalista, dado que, en efecto, éste requiere de algún grado de convergencia. Dentro de una economía de mercado, los gobiernos pueden avanzar, como en rigor lo hacen, hacia una modificación de las relaciones regionales. Al mismo tiempo, sin embargo, existen muchos que pasan por alto o incluso alientan las disparidades regionales; como señala Myrdal (1957), los gobiernos varían en una gama continua que va desde el Estado "opresor" hasta el Estado "benefactor". Es evidente que no se presentan en la América Latina contemporánea muchos ejemplos de Estados benefactores, pero también es claro que las condiciones de los pobres y las políticas adoptadas por el Estado hacia las mismas varían considerablemente, tanto dentro de los países como entre ellos. Ciertamente, pudiera sugerirse que en algunas naciones latinoamericanas, posiblemente en el Perú (1968-1975), Colombia, Venezuela y México, los gobiernos recientes han actuado con el fin de paliar algunas de las desigualdades creadas por el proceso de desarrollo capitalista.

El argumento que se está proponiendo es que, aunque el Estado esté restringido en la gama de acciones que pueda emprender, posee algún grado de autonomía respecto de los grupos de clase dominantes, en la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, una de las cuestiones importantes en la América Latina es la de quiénes tienen sus intereses mejor "representados" por el Estado. Así, el Estado peruano ha sido, desde 1968, retratado como el representante de la burguesía industrial, como temporalmente autónomo en una situación de empate durante la disputa por la hegemonía entre fracciones de las clases dominantes (Ferner, 1978) y como una instancia empresarial que intentó llenar el vacío dejado por la debilidad que mostraba la burguesía industrial con anterioridad a 1968 (Fitzgerald, 1976). En un contexto tercermundista más amplio, Miliband (1977) ha sugerido incluso que el Estado a menudo se convierte en "un Estado para sí mismo", ya que sirve principalmente a aquellos grupos que ocupan posiciones directrices en el gobierno. Es obvio que la cuestión relativa a quién está representando el Estado, sólo puede ser resuelta luego de un estudio detallado de cada uno de ellos en distintos momentos históricos. En este punto basta con reiterar que existe una considerable diversidad en las acciones y los objetivos de los diferentes Estados. Tanto el grado de autonomía en relación con los grupos de clases dominantes como los objetivos específicos del Estado en los diferentes países de la América Latina, varían considerablemente.

Dicha flexibilidad de interpretación es parte integral de las sendas más interesantes del pensamiento marxista. Por lo demás, existen muchos paralelos entre los estudiosos liberales en su comprensión del papel del Estado. Por ejemplo, pocos autores liberales objetarían el punto de vista de Miliband (1969; 130) en cuanto a que, en Europa Occidental, "si bien los intereses económicos dominantes en la sociedad capitalista normalmente pueden contar con el beneplácito y el respaldo activo de aquéllos en cuyas manos reside el poder estatal ... aun así, dichos intereses no pueden atenerse a que los gobiernos y sus consejeros actúen en perfecta concordancia con sus objetivos ... los gobiernos bien pueden desear proseguir ciertas políticas que *los mismos* juzgan totalmente beneficiosas para la empresa capitalista, pero que, por su parte, poderosos intereses económicos pueden hallar profundamente objetables; o bien, puede ocurrir que esos gobiernos estén sujetos a severas presiones de otras clases que no pueden pasar por alto por completo". De igual modo, pocos liberales argüirían que el Estado sea neutral, o negarían que los intereses económicos

y sociales poderosos, por lo general, triunfan en sus disputas con los gobiernos nacionales, mientras que la voz de los pobres con frecuencia es desatendida. En efecto, Kusnetzoff (1977; 435) evoca una persistente corriente del pensamiento liberal cuando arguye que "en los países latinoamericanos hay una confianza infundada de que el organismo político central tratará imparcialmente de armonizar y mediar entre los muchos intereses a fin de tratar equitativamente con todos los sectores de la población". Solamente cuando pasa a sugerir que "las decisiones del Estado se logran bajo fuertes presiones y control por parte de los sectores dominantes de estas sociedades, cuyos intereses políticos y económicos se encuentran en *constante conflicto* con las mayorías nacionales a las que se supone que deben beneficiarse" es cuando se aparta del punto de vista liberal corriente. Por supuesto existen conflictos frecuentes, a menudo ásperos, pero rara vez constantes. Al poner de relieve el carácter constante de la contienda, Kusnetzoff niega la posibilidad de algún cambio significativo en la sociedad capitalista y de alguna oportunidad de redistribución de los ingresos entre las clases. Sin embargo, en la medida que esta situación se aproxima a la verdad, muchos liberales aceptarían que *el conflicto de clases representa el obstáculo principal al desarrollo regional efectivo y a la convergencia en materia de ingreso y de bienestar regionales en las naciones latinoamericanas.*

También hay acuerdo sobre algunas de las opciones que enfrenta el Estado en la política nacional y regional. Al menos en este sentido, los marxistas aceptan que, en muchas circunstancias, el Estado es relativamente autónomo; a su vez, los liberales admiten que, a menudo, éste no puede considerarse equitativo, neutral y ni siquiera racional. Existe un alto nivel de acuerdo entre los argumentos de ambas vertientes, respecto a cómo el Estado selecciona las políticas y elige sus prioridades. Es así que, según el pensamiento marxista, éste se ve enfrentado por una gama de políticas que, en un extremo, tienden a lograr una máxima acumulación y, en el otro, a legitimar el *status quo*. El papel acumulativo que cumple el Estado tiene por objeto acelerar la tasa de acumulación de capital (crecimiento económico), lo que a menudo se logra a través de incentivos y subsidios al sector privado y mediante la eliminación de los obstáculos a su funcionamiento eficaz. Las restricciones a la importación y a la construcción de infraestructura económica son claros ejemplos de políticas con fines acumulativos. En contraste, las políticas de legitimación tienden a reducir la oposición política y el conflicto social. La entrega de servicios sociales, aun cuando

también puede ayudar a la acumulación, habitualmente busca ofrecer ciertos beneficios a los grupos más pobres a fin de retener su apoyo tácito o impedir su oposición manifiesta. Con frecuencia, dichas políticas se anuncian con una retórica de integración social que se enmarca en un cuadro de futura prosperidad y armonía social.

En la práctica, la opción entre políticas acumulativas y legitimadoras difiere poco de lo que los liberales podrían presentar como el balance entre igualdad y crecimiento económico (Friedmann, 1973; Richardson, 1977). Con arreglo a ambos marcos de ideas, es necesario tomar una decisión respecto a si se deberá acelerar el crecimiento económico o redistribuir, posiblemente a expensas del crecimiento. La eventual inevitabilidad de tal balance y la supuesta existencia de posibles combinaciones entre políticas orientadas a la equidad y al crecimiento, representa un asunto vital que necesita de mayor investigación; sin embargo, el hecho concreto es que, en relación con este asunto, los argumentos de dos facciones, aparentemente incompatibles, parecen relativamente próximos entre sí.

Los obstáculos que enfrentan las políticas de igualdad regional

Si se reconoce que existe una autonomía, aunque parcial, del Estado, ¿por qué los gobiernos latinoamericanos no han logrado eliminar las disparidades regionales? Para esta pregunta no parece existir una respuesta única, sino una gama de ellas. No ocurre simplemente que el promedio de los gobiernos latinoamericanos se incluya dentro de la categoría de Estado "débil" que distingue Myrdal (1970), puesto que algunos de ellos han emprendido acciones sorprendentemente vigorosas y eficaces cuando ha estado en juego algún objetivo político trascendente. Tampoco ocurre simplemente que los intereses de clase dominantes no apoyen los programas regionales, puesto que se han introducido políticas bastante importantes en regiones tales como la amazónica brasileña, la guayana venezolana y las cuencas fluviales de México. Igualmente, es demasiado simplista argüir que se hayan pasado por alto las desigualdades espaciales, puesto que numerosos gobiernos deliberadamente han favorecido a las regiones pobres en sus presupuestos nacionales y en la distribución de la infraestructura social. La respuesta es, en rigor, más compleja, como se tratará de demostrar a continuación.

a) *Estrategias nacionales de desarrollo.* Si existe un factor que de por sí sea dominante en el fracaso de la solución a los problemas regionales, aquel reside en el dominio de la estrategia nacional de desarrollo. La mayoría de los países latinoamericanos han tratado de imitar el ejemplo de los países desarrollados en sus intentos por establecer un tipo de actividad industrial y de empresa agrícola con tecnologías semejantes a las de Europa y los Estados Unidos. La estrategia de industrialización substitutiva de importaciones dio lugar al establecimiento de compañías manufactureras en las ciudades más importantes, y al debilitamiento de la empresa industrial existente en las regiones más pobres (Gilbert, 1974). Como resultado, la mayoría de las regiones periféricas se han mantenido pobres. Sólo cuando se ha dispuesto de recursos naturales, se ha alterado esta generalizada pauta; pero incluso entonces el tipo de crecimiento industrial, apoyado en técnicas intensivas de capital y en fuertes importaciones, ha sido incapaz de generar un desarrollo amplio. En la medida en que las importaciones a las regiones más pobres se han encarecido, como resultado de los aranceles a la importación, la política gubernamental ha tendido a acelerar las fuerzas naturales del mercado hacia el crecimiento polarizado. Aun cuando gobiernos latinoamericanos han estado conscientes de estos efectos de las estrategias nacionales de desarrollo, por lo general no han reparado las consiguientes desigualdades regionales. En esta decisión, evidentemente aquellos se han visto altamente influidos por el argumento económico que favorece al crecimiento en el momento y la distribución sólo en una "etapa" posterior del desarrollo. Pocos gobiernos nacionales se han preguntado si la tendencia puede invertirse en el futuro o han discutido públicamente si la mayoría de la población participará alguna vez en las ventajas derivadas del crecimiento. Los argumentos de aquéllos que, como Furtado (1973), sostienen que la industrialización basada en una distribución concentrada de ingresos opera en favor de los intereses de las empresas transnacionales, dadas sus inversiones en gran escala en bienes de consumo transitorios y de alto valor, han sido pasados por alto. Como el crecimiento nacional ha sido orientado por criterios de eficiencia, con empleo de técnicas intensivas de capital, éste se ha concentrado en un mercado limitado constituido por una pequeña proporción de la población del país. El proceso no ha creado suficientes empleos ni ha generado presiones adecuadas como para forzar una redistribución del ingreso. Tal modalidad de crecimiento ha comportado una falta de equidad, pero como Cardoso ha señalado (1972; 1977) esto concuerda con las necesidades del capitalismo periférico. Los

ingresos de los pobres apenas han aumentado, mientras que los de los grupos vinculados al llamado sector "formal" se han elevado notoriamente. Puesto que la desigualdad ha sido el resultado de la estrategia de crecimiento nacional, las consecuencias regionales han llevado este signo. El impulso principal de las políticas de desarrollo ha sido hacia la polarización. Sólo si se introdujeran políticas substanciales de igualación regional o personal, se podría invertir este proceso en el futuro.

La razón por la cual no se han introducido tales políticas, se debe tanto a los errores de especificación de las metas del desarrollo por parte de los planificadores gubernamentales, como, al menos en igual medida, al sometimiento del Estado a los intereses de la burguesía nacional e internacional. No obstante que los planificadores cuentan con considerable poder, dentro de las burocracias, como para incidir en la asignación de recursos en la América Latina, lamentablemente, este poder no siempre se ha empleado con talento. En este sentido puede concordarse con la descripción que hace Elliot (1975; 191) de la adopción de decisiones en los países del Tercer Mundo. "No es ... que la élite burocrática sea un monstruo codicioso y egoísta, que acapare los escasos recursos de consumo y con ello empobrezca al resto de la comunidad. La verdadera significación de la élite burocrática en el proceso de empobrecimiento es más sutil ... al usar su poder e influencia, distorsiona la asignación de recursos y especifica erróneamente la naturaleza de los bienes y servicios por producir. Con ello empobrece a los que se ven excluidos de dicha asignación".

En la América Latina los errores de especificación afectan al desarrollo regional de la manera siguiente. Dado el engrandecimiento que se ha hecho del crecimiento nacional como objetivo de desarrollo, las políticas regionales sólo ganan respaldo cuando prometen expandir el potencial económico nacional. Esta generalización es válida incluso cuando un problema regional crea una crisis de legitimidad. Así ocurrió que, en 1970, cuando la reiterada sequía en el nordeste brasileño socavó la confianza en la capacidad de la Superintendencia de Desenvolvimento Econômico de Nordeste (SUDENE) para resolver los problemas de esa región, se aceleró el programa amazónico como medio de calmar al campesinado. No obstante el programa tenía un importante componente social, también prometía sostener el "milagro económico brasileño". Fue así como mediante acciones destinadas a producir un aumento en la potencialidad de exportación, a desarrollar los recursos naturales, y a crear incentivos para ampliar el mercado de la industria pesada del sudeste, el programa

adquirió un fuerte atractivo económico. Es apenas accidental que, en la elaboración del programa, el papel del campesino nordestino haya sido tan limitado; en rigor, el Estado brasileño ha destinado la mayor parte de sus fondos a construir caminos y a alentar el interés de las grandes empresas privadas y transnacionales por el desarrollo del interior del país mediante la concesión de importantes subsidios tributarios.

En Venezuela, el programa de Guayana es un ejemplo aún mejor de una política regional que satisface la idea matriz de la expansión económica nacional. Indudablemente figuraba una dimensión social entre los fines explícitos de la política, pero su atractivo primordial residía en la potencialidad para el desarrollo industrial que ofrecían los ricos recursos en hierro, bauxita y energía hidroeléctrica de la región (Friedmann, 1966). La adopción del concepto de desarrollo regional en la Guayana y la rapidez con que éste fuera desechado en otras partes de Venezuela sólo puede explicarse en consideración a la contribución de aquélla al crecimiento nacional y la falta de una potencialidad económica semejante en el resto del país. La misma lógica se halla en la base de los proyectos de cuencas hidrográficas en México (Barkin, 1975), en el proyecto de Paysandú en el Uruguay y, en efecto, en prácticamente todos los grandes proyectos regionales en la América Latina. Los principales proyectos de desarrollo regional, generalmente, sólo han sido adoptados cuando existía la probabilidad de que su contribución principal tendiese al acrecentamiento del capital de la nación. Una causa que ha contribuido vitalmente a esta pauta ha sido la especificación errónea, cuyo elemento principal ha sido la generalizada creencia, a menudo equivocada, en el crecimiento como objetivo fundamental del desarrollo.

Siempre que el crecimiento nacional ha mostrado inconsistencias con las metas de las políticas regionales, el resultado ha sido inevitable. Los sucesivos gobiernos han establecido políticas regionales que adoptan metas de una mayor equidad y equilibrio regional. Invariablemente, sin embargo, el resultado ha sido que los efectos de las políticas regionales han sido contrarrestados por la política nacional. En este sentido, Bergsmann (1975) tiene razón cuando arguye que las regiones del Brasil se han visto muy dramáticamente afectadas por las políticas espaciales "accidentales". Los efectos espaciales no buscados de los programas nacionales, normalmente han sido más intensos que los beneficios esperados de las políticas regionales intencionales. En Colombia, este conflicto se vio elocuentemente demostrado entre 1970 y 1974, cuando el gobierno de Pastrana introdujo, en forma

simultánea, programas de polarización y de descentralización. Se preveía que el programa de crecimiento nacional clave, basado en el estímulo a la industria de la construcción, ayudaría a las grandes ciudades; lo cual resultó claramente demostrado por el hecho que un 63 por ciento de los fondos disponibles para la construcción se invirtió en Bogotá hacia mediados de 1974 (Gilbert, 1975). Paralelamente a este programa, e incluida dentro del mismo plan nacional, existía una política que tendía a descentralizar el crecimiento económico mediante la ampliación de la disponibilidad de crédito, la mejora de la infraestructura y el estímulo general de las ciudades medianas del país. El resultado neto fue que la política de descentralización demostró ser demasiado débil como para compensar los efectos polarizadores generados por el mismo programa de desarrollo nacional. Se puede argumentar, por supuesto, que las políticas no eran incompatibles ya que, sin el programa de descentralización, las fuerzas polarizadoras habrían sido aún más poderosas. Dicho argumento es válido, pero no debería empleárselo para ocultar el hecho que, tanto dentro como fuera del Departamento Nacional de Planeación de la época, las fuerzas más vigorosas apoyaban la polarización antes que la descentralización. En consecuencia, la concentración espacial fue la fuerza dominante durante el período.

No obstante que la política pudiera señalar la conveniencia de adoptar principios auténticos de descentralización, la idea matriz del crecimiento como proceso que antecede a la distribución se evidencia también en la formulación de programas de desarrollo regional. Así ha ocurrido que, por razones de redistribución, algunos de los recursos requeridos por el programa del nordeste brasileño han sido canalizados desde el sudeste. Con estos recursos se han creado nuevas ocupaciones industriales en las ciudades principales del nordeste y se ha ayudado a elevar el producto de esa región. Debe precisarse que, en sus orígenes, dicho programa no estaba motivado por objetivos de crecimiento nacional. Dado que la ineficiencia locacional que entrañaba situar a la industria tan alejada de los principales mercados del país y de las zonas de abastecimiento era apreciable, la industria privada no habría respondido al programa a menos que se ofrecieran importantes incentivos. Aun cuando los objetivos de la política claramente no reflejasen la idea matriz del crecimiento nacional, ésta se hizo presente a través del método de ejecución. De este modo, la expansión industrial para las grandes compañías ciertamente no se vio aminorada por las enormes exenciones tributarias ofrecidas con arreglo al mecanismo del artículo

34/18. Tampoco se propició cambio alguno en la naturaleza intensiva de capital de la industria brasileña, pues no se ofrecieron incentivos especiales a las compañías que hiciesen un uso intensivo de mano de obra (Goodman, 1972). Nada se hizo por redistribuir las tierras o por introducir otras medidas sociales ajenas a la estrategia de crecimiento nacional. El corolario, inevitable, ha sido que, paralelamente al aumento del producto regional, se ampliaron las disparidades intrarregionales. Sea que éstas se midan desde el punto de vista de las diferencias urbano-rurales o desde el punto de vista de la participación en los ingresos de ricos y pobres, se advierte que estos últimos no han visto muy mejoradas su situación económica o social. También se cuenta con cierta evidencia que sugiere que, a pesar de la aplicación del programa, los ingresos reales por habitante, entre los grupos pobres de varias ciudades, se redujeron durante el decenio del 60 (Gilbert y Goodman, 1976). En rigor, el programa del nordeste ayudó a los pobres, pero los beneficios se vieron debilitados. Esto ocurrió tanto por la falta de un componente de equidad, como por los efectos de las políticas nacionales interesadas en el control de la inflación y, por consiguiente, también de los niveles salariales. En la práctica, los programas de estabilización en toda la América Latina han tendido a perjudicar a numerosos grupos, entre ellos a los pobres de las regiones periféricas.

En el caso del programa amazónico, se puede ir aún más lejos y sugerir que la política regional perjudicó directamente a los pobres de la región. Los apremios de las comunidades indígenas son innumerables y no es necesario discutirlos con mayor detalle; además, con frecuencia los colonos espontáneos han sufrido el desalojo de las tierras que habían cultivado por muchos años. Antes que lograr el objetivo retórico de establecer a los nordestinos pobres en el interior, los incentivos tributarios y los métodos de asignación de títulos de tierras han forzado a los colonos a abandonar la tierra y dirigirse más al interior (Mason, 1978). Las famosas "agrovilas" junto a los caminos han resultado una broma cruel y lo mismo ha ocurrido con la ayuda técnica y financiera con que debieran haber contado los colonos. En todos sus aspectos el programa ha sido moldeado en favor de las grandes empresas, ya que su participación habría de garantizar una rápida expansión económica.

En toda la América Latina las políticas regionales han caído en la misma trampa: Al emplear iguales estrategias tanto en el plano regional como en el nacional, se ha expandido el sector formal, lo que implica la creación de empleos y mayores ingresos para los

menos, al mismo tiempo que la generación de muy pocas oportunidades para la mayoría de la población. Aun cuando los efectos perjudiciales para los pobres en la región del Amazonas son especialmente lamentables, hay pocos indicios como para pensar que en otros países estas personas hayan obtenido beneficios substanciales (Barkin, 1975).

b) *Centralización y tendencias asociadas.* La igualación inter-regional de ingresos y la ayuda a las regiones pobres se puede lograr mediante políticas no espaciales. En efecto, con frecuencia se argumenta que la aplicación de políticas nacionales más equitativas en materia tributaria y de distribución de servicios sociales superan al desarrollo regional en cuanto al monto de la ayuda que se puede prestar a los pobres (Richardson, 1977). En estos términos, un mayor volumen de gastos nacionales en educación primaria, salud, servicios sanitarios y caminos rurales puede ayudar a los pobres en la periferia en mucho mayor medida que los programas regionales específicos. Asociado a este argumento se halla el hecho que la mayoría de los Estados latino-americanos se han vuelto funcionalmente más centralizados a lo largo del tiempo.

Enfrentados con una periferia atrasada y con sistemas locales de gobierno y de administración inertes, los gobiernos centrales a menudo han establecido sus propios organismos para poner en ejecución programas sociales.

En conclusión muchas de las nuevas responsabilidades absorbidas por el Estado desde la Segunda Guerra Mundial han sido emprendidas por el Gobierno nacional; en Colombia, por ejemplo, esto ha dado lugar a un aumento masivo del número de organismos gubernamentales semiautónomos, desde un número de 20 en 1950 hasta 126 en 1974. En el sentido que el gobierno nacional suele ser más eficaz que los gobiernos locales, esta tendencia resulta ser, con frecuencia, beneficiosa para las regiones más pobres. Dicha mayor eficiencia, se traduce, por lo menos, en aportes de infraestructura y servicios sociales en lugar de una desatención perenne. Sin embargo, una mejor prestación de servicios dista mucho de significar una mayor autonomía política y una más abundante dotación de medios destinados a aprovechar los recursos locales del desarrollo. En este sentido, el enfoque centralista no logra estimular el desarrollo regional y, por el contrario, puede socavar la iniciativa local. En el Perú, por ejemplo, el fuerte sesgo centralista ha actuado como "factor de irritación para el desarrollo local" (Roberts, 1975; 80). En un esfuerzo por acelerar el ritmo del cambio social, la centralización ha concentrado el poder dentro de la jerarquía del gobierno nacio-

nal en Lima y ha reducido la autonomía de las regiones. Dadas las estructuras socio-económicas de muchos países latinoamericanos, dicho enfoque del desarrollo está condenado al fracaso puesto que "la capacidad de cualquier órgano centralizado para planificar y realizar una transformación social depende de la medida en que la población pueda estar, y ya esté, jerárquicamente organizada en sistemas económicos y sociales coherentes y articulados. Los sistemas de mercado integrados y las jerarquías de ciudades que involucran a dicha organización no son resultado del control central, sino que son condiciones previas esenciales para el mismo (Roberts, 1975; 80).

La centralización funcional dentro de la burocracia puede también generar procedimientos de asignación que favorezcan la eficiencia a expensas de la equidad. Sin embargo, dichos procedimientos pueden ser deseables en la medida que reduzcan el derroche y la incidencia de la "politiquería". Al mismo tiempo, el hecho que los servicios de salud o de educación primaria solamente se entreguen en las zonas urbanas mayores, debido a que se puede llegar a un mayor número de pacientes y estudiantes con el mismo gasto, acentúa las disparidades regionales. Si varios organismos gubernamentales usan la misma estrategia de costo-eficiencia, los desequilibrios regionales se harán mucho más grandes. En cierta medida esto es lo que ha ocurrido en Colombia, especialmente en relación con la entrega de servicios de salud. El Plan Nacional Hospitalario (1970-1972), por ejemplo, especificaba que las ciudades mayores debían contar con 5,6 camas de hospital por cada 1 000 personas, mientras que las zonas rurales debían tener 0,8 camas. Esta disparidad se justificó sobre la base que el uso de camas a la fecha en las ciudades principales era mucho mayor que en las zonas rurales; dado un presupuesto limitado se gastarían mejor los fondos en las zonas metropolitanas. La debilidad de este argumento, desde un punto de vista social, consiste en que el uso limitado de hospitales en las zonas rurales guarda una estrecha relación con la falta de personal médico en esas mismas zonas. Un criterio de costo-eficiencia, aún siendo razonable desde la perspectiva del organismo central, carece de sentido en el contexto más amplio de las desigualdades regionales y sociales. En la medida que la mayoría de los organismos gubernamentales tiendan a concentrarse en actividades urbanas, puede asegurarse una desatención en los planos rural y regional.

Por otra parte, los esfuerzos por descentralizar la autoridad en favor de los gobiernos locales también pueden acentuar las disparidades regionales. En Colombia se han realizado varios

esfuerzos desde fines del decenio del 60 a fin de crear disponibilidades de crédito para proyectos de los gobiernos locales. Hasta hace corto tiempo, las autoridades locales podían solicitar fondos ante una variedad de organismos gubernamentales, semi-gubernamentales y privados, siempre que los proyectos contaran con autofinanciamiento. Lamentablemente, el resultado inevitable de esta política fue favorecer a las ciudades más grandes y más prósperas. Al carecer de una base tributaria apropiada, y a menudo incluso de una administración eficiente, las ciudades más pobres simplemente no estaban en condiciones de presentar proyectos bien diseñados. Entre 1964 y 1973, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla recibieron un 73 por ciento del crédito interno otorgado a las 34 ciudades más grandes, lo que resulta exagerado en comparación con su proporción de la población que alcanzaba a 57 por ciento (Asociación Nacional de Instituciones Financieras, 1974). Este resultado refleja la íntima asociación existente entre la distribución espacial de la actividad económica en el país y la calidad e ingresos del gobierno local. Puesto que las ciudades más importantes contienen la gran masa de intereses empresariales e industriales y una gran proporción de los grupos de mayores ingresos, existe una correlación positiva entre las recaudaciones que realizan los gobiernos locales por habitante y el tamaño de la ciudad. En consecuencia, cualquier programa que se atenga al principio que las autoridades locales se ayuden a sí mismas, necesariamente favorecerá a las ciudades más grandes y más dinámicas, y con ello perpetuará las disparidades regionales.

Empero, sería engañoso sugerir que los gastos gubernamentales en infraestructura social por lo general acentúan las disparidades regionales. La evidencia de diversos países demuestra que, en las regiones periféricas, los gastos del gobierno central, reducidos a una base por habitante, son mayores, y que las recaudaciones tributarias son menores. En el Brasil, por ejemplo, Chalault (1977; 124) demuestra que "durante el decenio del 60, el nordeste recibió más fondos del Estado Federal de lo que pagó en impuestos; en esta perspectiva, el sistema fiscal fue un mecanismo que favoreció a la región; en una base por habitante, durante el decenio del 60 el Estado Federal gastó menos recursos en el nordeste que en el sudeste, mientras que desde el punto del PIB los gastos fueron aproximadamente iguales". En Colombia los gastos del gobierno central son progresivos si se reducen a una base por habitante, aunque lo son en mucho menor grado cuando se les compara con los niveles de ingreso por habitante. De igual modo, durante el régimen de Belaúnde los gastos del gobierno en el Perú tendían a auxiliar a las zonas rurales más pobres a través

del programa educativo (Webb, 1975). Muchos gobiernos nacionales están auténticamente comprometidos en un proceso de redistribución de los ingresos en favor de las regiones más pobres. Esto constituye una meta legitimadora en el sentido que simplemente están paliando las consecuencias de la estrategia de desarrollo nacional. El sector privado y el proceso de crecimiento económico acentúan las disparidades regionales, siendo una de las funciones del Estado armonizar los intereses de los diferentes grupos regionales mediante el equilibrio de dicho proceso. La tendencia de las disparidades regionales a aumentar o disminuir depende en gran medida de la seriedad con que los gobiernos centrales emprendan esta tarea legitimadora.

c) *La calidad de la planificación y la sabiduría de los planificadores.* El atractivo de la planificación es que promete para todos. Es neutral en el sentido de que, estando al alcance de gobiernos de todas las convicciones políticas, puede usársela como un medio para evaluar acciones alternativas, ensayar la consistencia de diferentes programas y recomendar métodos de ejecución para las decisiones políticas. En la práctica, obviamente, el proceso de planificación nunca es neutral. Son los políticos, los que nominan a los planificadores, determinan el medio en que actúan y entregan o restringen los fondos para la acción planificadora. En cualquier sistema político, la planificación refleja la ideología y estructura de poder dominantes.

En la América Latina muchos de los fracasos de la planificación -sea en escala nacional, urbana o regional- han sido debidos a la falta de disposición de los grupos políticos dominantes a permitir tipos particulares de acción planificadora. En algunos casos la planificación ha sido usada como una cortina de humo para ocultar la inacción política, o como una cobertura para adoptar formas impopulares de acción. Así, por ejemplo, se han designado centros de crecimiento en los planes regionales, sin que se hayan comprometido fondos para los mismos; dentro de las zonas urbanas se ha hecho uso de reglamentaciones de zonificación para impedir la incursión de los grupos de menores ingresos en las zonas residenciales de la élite. También se puede sostener que el principal papel de la planificación, al menos en ciertas partes de la América Latina, no ha sido tanto mejorar la eficacia de las asignaciones o estimular la equidad, como mejorar la posibilidad de obtener préstamos extranjeros. Puesto que las principales instituciones internacionales de crédito respaldan la planificación y exigen la presentación de los proyectos encuadrados en algún tipo de marco planificador, los políticos se han visto en la disyuntiva de establecer organismos de planificación o bien

renunciar al crédito internacional. En tales circunstancias los organismos de planificación han sido usados para dotar de atuendos elegantes a proyectos cuestionables; proceso éste que fue preeminente en la concesión de un préstamo del BID para la zona oriental de Bogotá (Reveiz *et al.*, 1977; Gilbert, 1978).

Empero, incluso en la América Latina, los planificadores, bajo ciertas circunstancias, pueden influir en las decisiones políticas. En ocasiones no se captan en su totalidad las consecuencias sociales de un programa particular por parte de intereses políticos y económicos potencialmente hostiles al mismo. Lamentablemente, cuando surgen dichas circunstancias favorables, los planificadores suelen pasar por alto las oportunidades que se les ofrecen. Como ha sugerido Ramírez (1974; 2) sólo cuando los planificadores llegan a entender las fuerzas sociales que actúan en la sociedad pueden ellos reconocer "de cuánto espacio se dispone para el cambio social, de acuerdo con los valores del ambiente particular y de los planificadores". Pero, aun cuando aquéllos pudieran captar las oportunidades políticas, a menudo adolecen de una falta de comprensión de los procesos regionales y del papel complejo del Estado en la mayoría de los países latinoamericanos, lo cual debilita el valor de las acciones que se emprenden. Con demasiada frecuencia se recomiendan programas que no harán gran cosa por resolver los problemas que exigen solución (cfr. Boisier, 1976; capítulo I).

Una causa importante de tales errores de comprensión surge de las insuficiencias de la literatura sobre el desarrollo regional. Se carece de técnicas pertinentes a las condiciones que existen en la mayoría de los países latinoamericanos y, con frecuencia, no hay una comprensión real de las causas de la diferenciación regional. Las técnicas inadecuadas derivan, en gran parte, de la veneración que se confiere a los conceptos importados de planificación (Gilbert, 1976). La transferencia de los conocimientos sobre planificación en Europa y los Estados Unidos es comprensible en el sentido que dichos países han contado con amplia experiencia en el desarrollo regional, de la cual pueden aprender los latinoamericanos. En principio, la transferencia tiene mucho en su favor, pero en la práctica rara vez se efectúa con suficiente cautela o modificación. Incluso, cuando los programas no han tenido gran éxito en sus países de origen, no es raro que se los remita intactos al continente latinoamericano.

Pero la culpa no recae solamente sobre quienes practican la planificación. Difícilmente se ven ayudados por la literatura sobre el desarrollo regional que, con frecuencia adolece de errores de interpretación, empirismo fortuito y falta de consideración de los supuestos ideológicos en que se basa un concepto de plani-

ficación. La literatura sobre las disparidades de ingresos regionales es un ejemplo claro de tales dificultades. Por muchos años la ética de la modernización condujo a la búsqueda de una senda universal para el desarrollo por la que todos los países habrían de transitar algún día. Un resultado de esta búsqueda fue el modelo de Williamson (1965), el cual mostraba que, a medida que se elevaban los niveles de ingreso por habitante en una nación, las disparidades regionales tendían a ampliarse primero para luego disminuir. Con el respaldo de comparaciones cruzadas (*cross-section*), así como de series cronológicas, los hallazgos de Williamson resultaron totalmente consistentes con los de Kuznets (1966) y de otros en relación con las distribuciones personales y funcionales del ingreso. Aun cuando las conclusiones alcanzadas eran correctas, la interpretación que le prestaron otros autores fue, en gran medida, errónea. Así, los resultados de Williamson se interpretaron como una demostración de que las disparidades regionales en los países en desarrollo pronto habrían de disminuir o podrían ser eliminadas mediante una acción decidida del gobierno. La posibilidad de que la convergencia pudiera resultar difícil en las circunstancias que enfrentan los países contemporáneos de menor desarrollo relativo sólo pasó por la mente de muy pocos autores. La ideología dominante estimuló dicho error de interpretación y dio lugar a la formulación de estrategias de planificación inadecuadas a las necesidades de los países latino-americanos.

Lamentablemente, el cambio experimentado por el paradigma de los estudios para el desarrollo, en el sentido de preocuparse más por las dimensiones sociales, no ha mejorado la comprensión de los procesos regionales. En reemplazo del supuesto positivo de que las disparidades se reducirían a lo largo del tiempo, se ha erigido una creencia compulsiva, presente en gran parte de la literatura sobre estudios regionales, que sostiene que la brecha entre el centro y la periferia se mantendrá y a menudo se ensanchará. Bajo el proceso de desarrollo capitalista la extracción de excedentes dará lugar al empobrecimiento de la periferia. Dicho argumento fundamenta una observación que Griffin (1965; 5) realiza para el Perú: "el nivel de consumo de la Sierra fue menor de lo que habría sido si no hubiera habido intercambio" con la región costera. También se hallaba implícito este argumento en el modelo original, y esencialmente espacial, de Frank (1967) que vinculaba las metrópolis mundiales, la metrópolis nacional y las zonas rurales en una relación de explotación que inevitablemente daba lugar al empobrecimiento de la periferia. Más recientemente, Rofman (1974; 257), Mingione (1976; 94) y Portes (1978; 5) han dado

a entender que la brecha entre las regiones ricas y pobres está aumentando. Sólo ha sido en forma gradual que la literatura marxista sobre el desarrollo regional ha ido absorbiendo la observación de Cardoso (1972) sobre el hecho que la expansión capitalista está teniendo lugar dentro de los países menos desarrollados. La consecuencia de esta observación para el desarrollo regional es que si una nación puede desarrollarse dentro de un marco de dependencia, también lo puede hacer una región periférica dentro de esa nación, a pesar de la persistente expansión del centro nacional. Por supuesto, dicho desarrollo aumentará la dominación regional, también puede acentuar las disparidades intrarregionales, y en ciertas circunstancias puede dar lugar a una reducción en ingresos reales entre los pobres, pero el hecho que la región periférica pueda experimentar un crecimiento económico da lugar a un conjunto diferente de cuestiones de política.

Son muchos los estudiosos que no reconocen este hecho, pues suponen que dentro de un marco de dependencia es inevitable la explotación absoluta de las regiones pobres. Pocos son aquellos que subrayan el argumento de que es más frecuente la explotación relativa: no obstante que los intereses comerciales e industriales establecidos en las regiones dinámicas extraen excedentes, quedan suficientes recursos dentro de la periferia como para elevar los niveles de los ingresos (Wilson, 1975). Dicha flexibilidad de interpretación no debilita el argumento de que las relaciones entre las regiones ricas y pobres son desiguales. Simplemente subraya el punto que, en un sistema capitalista, las relaciones centro-periferia son sumamente complejas, y que a veces los efectos en los ingresos de los pobres son perjudiciales y otras veces no lo son.

Es también lamentable que las disparidades en materia de bienestar regional sean particularmente difíciles de medir. Una parte del problema reside en el hecho que mientras "la igualdad es fácil de medir ... la desigualdad puede asumir innumerables formas, por lo que cualquier forma de medición que se adopte tendrá un carácter arbitrario" (Bowen, 1970; 29). En el caso de las desigualdades regionales, esta dificultad se ve acentuada por la naturaleza heterogénea de las entidades espaciales. Como la mayoría de las mediciones se realizan para regiones administrativas, los cálculos que se efectúan acerca de niveles de ingreso y bienestar conciernen a zonas que difieren en términos de su superficie geográfica, población, composición urbana y estructura física. Una consecuencia de este problema es que los niveles de desigualdad regional pueden verse radicalmente alterados al agregar o desagregar entidades regionales. Dichas dificultades persistirán mientras no se reúnan estadísticas para zonas norma-

lizadas y más homogéneas. Aun así, es dudoso que con ello se impida el uso descuidado de las estadísticas para probar un argumento particular. Tal descuido se ha convertido en un atributo casi intrínseco de los estudios regionales. Frases como "las disparidades regionales se están estrechando" o "la brecha entre el centro y la periferia se está ampliando" se dejan caer con un simple grupo de estadísticas y sin el menor recaudo. Lamentablemente, estas afirmaciones no tienen mucho sentido a menos que se considere una gama de formas alternativas de concebir la desigualdad (Gilbert, 1974; Slater, 1975). En particular, debiera prestarse atención a los siguientes tipos de desigualdad: la tendencia exhibida por las medidas promedio de la desigualdad, tales como el coeficiente de Gini o el coeficiente de variación; la medida en que las regiones más ricas han ganado o perdido frente a las más pobres, tanto en términos absolutos como relativos; el grado en que ha aumentado o disminuido la desigualdad dentro de las regiones ricas y pobres; la dirección que han adoptado los niveles de bienestar absoluto en las regiones pobres: ¿son los pobres más pobres o más prósperos? Sin contar con dicha información las generalizaciones sobre las tendencias regionales carecen de sentido. Aun cuando, como es evidente, la exactitud de la interpretación no resolverá las disparidades regionales, ella contribuiría a efectuar el diagnóstico de las verdaderas pautas y procesos entrañados.

Conclusiones

Todas las sociedades capitalistas poseen importantes disparidades regionales. Sin embargo, las disparidades que se encuentran en el Reino Unido, Francia, el Japón o incluso los Estados Unidos palidecen hasta la insignificancia en comparación con las que se encuentran en la mayoría de los países latinoamericanos. Si bien las diferentes circunstancias y experiencias históricas son las principales responsables de las diversas situaciones, existe otro factor de diferenciación que tiene una posible importancia. Se trata del papel que se ha asignado al desarrollo regional: éste ha sido objeto de seria atención por parte de los gobiernos durante varios años; en la América Latina, en cambio, constituye una innovación reciente que, a pesar de haber sido introducida por los gobiernos, con frecuencia no los ha comprometido mayormente. Sería difícil sostener que las políticas regionales en los países desarrollados hayan tenido pleno éxito; en efecto, a pesar de los considerables gastos realizados por los gobiernos, las disparidades persisten, y muchos esfuerzos encaminados hacia el desarrollo

regional se han destacado más por sus inconsistencias que por sus logros. Sin embargo, las disparidades regionales han disminuido; tanto así que, por ejemplo en el Reino Unido la preocupación actual corresponde a los efectos que los programas de descentralización del empleo pudieran haber tenido en cuanto a acentuar los problemas de las ciudades centrales. Quizás la cuestión crítica sea determinar si las disparidades regionales han disminuido debido a la acción del gobierno o debido a cambios en las prioridades del sector privado. ¿Será que los costos de la congestión se han elevado lo suficiente como para estimular la descentralización espontánea? ¿Podría haber economizado el Estado un considerable monto de energía y gastos si hubiera pasado por alto las cuestiones regionales? En general, la respuesta a ambas preguntas es un no. Por un lado, parece igualmente claro que las disparidades regionales habrían sido mayores de no mediar la intervención del Estado. Pero, a su vez, esto plantea otra pregunta. ¿Será que los gobiernos europeos y de los otros países desarrollados han reducido estas disparidades principalmente mediante políticas regionales? Nuevamente la respuesta debe ser un no. En ausencia de la contribución prestada por programas de educación gratuita, de salud, de pensiones para los ancianos, de subvenciones para la capacitación adicional y de beneficios para el desempleo, las disparidades regionales habrían sido, en el Reino Unido, mucho mayores. La política regional en Europa se introdujo a través de sistemas sociales que eran desiguales, pero cuyos peores excesos se han estado eliminando mediante programas de bienestar nacional.

Es aquí donde radica la diferencia principal con la América Latina. En esta región se han diseñado programas de descentralización que no involucran un real esfuerzo en el sentido de eliminar las desigualdades básicas. En efecto, como resultado de las estrategias de desarrollo nacionales, las dimensiones principales de la desigualdad se están empeorando en muchos países. Parece claro que la persistente búsqueda de estrategias que procuren un máximo crecimiento económico está tendiendo a perpetuar las desigualdades existentes y a aumentarlas en términos absolutos. En dicho contexto, no es de extrañar que las políticas regionales sean ineficaces, y la América Latina exhibe una muy alta proporción de ejemplos no fructíferos en materia de ejercicios regionales. Como ha sostenido Cornelius (1975; 23), "mientras no se otorgue una prioridad más alta a la meta de mayor equidad en la distribución de los beneficios provenientes del proceso de desarrollo que a otros objetivos de política nacional, es muy probable que incluso los pocos programas puestos en práctica en

nombre de la redistribución sean discriminatorios en contra de los pobres, o que al menos no los auxilien en alguna medida apreciable". Las políticas de desarrollo regional sólo podrán ser eficaces si se modifica el contexto más amplio del desarrollo y si los planificadores nacionales y regionales comienzan a distinguir entre el bosque del desarrollo y los árboles económicos.

BIBLIOGRAFIA

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), *Financiamiento del Desarrollo Urbano*. Bogotá, Tercer Mundo, 1974.
- Balán, J., "Regional Urbanization under Primary-sector Expansion in Neo-colonial Countries", en Portes, A. y Browning, H.L., pp. 151 a 179, 1976.
- Barkin, D., "Regional Development and Interregional Equity: A Mexican Case Study", en Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., pp. 277 a 299, 1975.
- Bergsmann, J., "Urban Growth Policy in Brazil: Intended and Accidental", en Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., pp. 197 a 204, 1975.
- Boisier, S., *Diseño de Planes Regionales: Métodos y Técnicas de Planificación Regional*, Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros, 1976.
- Bowen, I., *Acceptable Inequalities: An Essay on the Distribution of Income*, Londres, Allen and Unwin, 1970.
- Brookfield, H., *Interdependent Development*, Londres, Methuen.
- Cardoso, F.H., "Dependency and Development in Latin America", en *New Left Review*, 84, pp. 83 a 95, 1972.
- Cardoso, F.H., "Current Theses on Latin American Development and Dependency: A Critique", en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 22, pp. 53 a 64, 1977.
- CEPAL, *Distribución del Ingreso en América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1971.
- Coates, B.E., Johnston, R.J. y Knox, P.L., *Geography and Inequality*, Oxford, Oxford University Press, 1977.
- Coraggio, J.L., *Cuestiones Metodológicas Relativas al Análisis de los Problemas Regionales en América Latina*, México, D.F., (informe mimeografiado), 1977.
- Cornelius, W.A., "Introduction", en Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., pp. 9 a 25, 1975.
- Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., editores, *Urbanization and Inequality: the Political Economy of Urban and Rural Development in Latin America*, Latin American Urban Research 5, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1975.
- Chalault, Y., *Regional Differentials and Role of the State: Economic-political Relationships between the Northeast and Southeast of Brazil*, Ithaca, N.Y., Cornell University Latin American Studies Program Dissertation, Serie N° 70, 1977.
- Elliott, C., *Patterns of Poverty in the Third World*, Nueva York, Praeger, 1975.
- Ferner, A., "A New Development Model for Peru? Anomalies and Readjustments", en *Society of Latin American Studies Bulletin*, pp. 42 a 62, abril, 1978.
- Fitzgerald, E.V.F., *The State and Economic Development: Peru since 1968*, Londres, Cambridge University Press, 1976.
- Frank, A.G., *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, 1967.

- Friedmann, J., *Regional Development Policy: a Case Study of Venezuela*, Cambridge, Mass. M.I.T. Press, 1966.
- Friedmann, J., *Urbanization, Planning and National Development*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1973.
- Furtado, C., "Elements of a Theory of Underdeveloped Structures", en Bernstein, H., editor, *Underdevelopment and Development: the Third World Today*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1973.
- Geisse, G. y Coraggio, J.L., "Metropolitan Areas and National Development", en Geisse, G. y Hardoy, J.E., (editores), *Latin American Urban Research*, volumen II, pp. 45 a 59, 1972.
- Gilbert, A.G., *Latin American Development: a Geographical Perspective*, Londres, Penguin, 1974.
- Gilbert, A.G., "Urban and Regional Development Programmes in Colombia Since 1951", en Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., pp. 241 a 275, 1975.
- Gilbert, A.G., (editor), *Development Planning and Spatial Structure*. Londres, John Wiley and Sons, 1976.
- Gilbert, A.G., "Bogota: Planning, Politics and the Crisis of Lost Opportunities", en Cornelius, W.A., y Kemper, R.U. (editores), *Latin American Urban Research*, volumen 6, 1978.
- Gilbert, A.G. y Goodman, D.E., "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique", en Gilbert, A.G. (editor), pp. 113 a 142, 1976.
- Goodman, D., "Industrial Development in the Brazilian Northeast: An Interim Assessment of the Tax Credit Scheme of Article 34/18", en Roett, R.J.A. (editor), *Brazil in the Sixties*, Nashville, Tennessee, Vanderbilt, University Press, 1972, pp. 231 a 274.
- Griffin, K.B. "Reflections on Latin American Development", en *Oxford Economic Papers*, 18, pp. 5 a 18, 1966.
- Harvey, D., *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold, 1973.
- Hirschman, A.O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1958.
- Ingles, J.L., *Urbanization and Regional Development in Venezuela*, Ithaca, N.Y., Cornell University Latin American Studies Program Dissertation, Serie N° 66, 1975.
- Kusnetzoff, F., "Spatial Planning and Development in Latin America: The Critical Approach", en *Journal of Inter American and World Studies*, 19(3), pp. 429 a 444, 1977.
- Kuznets, S., *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1966.
- Long, N., "Structural Dependency, Modes of Production and Economic Brokerage in Rural Peru", en Oxaal, I., Barnett, A. y Booth (editores), *Beyond the Sociology of Development*, Londres, Frank Cass, 1975.
- Mason, M., *Contemporary Colonization Processes in the Northeast Matto Grosso*. Tesis de Doctorado: Universidad de Londres, 1978.
- Miliband, R., *The State in Capitalist Society*, Londres, Weidenfeld y Nicolson, 1969.
- Miliband, R., *Marxism and Politics*. Oxford, Oxford University Press, 1977.
- Mingione, E., "Theoretical Elements for a Marxist Analysis of Urban Development", en Harloe, M., editor, *Captive Cities*, Londres, John Wiley and Sons, pp. 89 a 109, 1976.
- Myrdal, G.M., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Gerald Duckworth, 1957.
- Myrdal, G., *The Challenge of World Poverty*, Allen Lane, The Penguin Press, 1970.

- Portes, A., *Comments at the Symposium on National Human Settlements Policies and Theory*, Universidad de Sussex (informe mimeografiado), febrero de 1978.
- Portes, A. y Browning, H.L., *Current Perspectives in Latin American Urban Research*, Austin, Texas, University of Texas Press, 1976.
- Ramírez, R., *Planning in a Social Vacuum*. Londres (informe mimeografiado), 1974.
- Reveiz, E., et al., *Poder e Información*, Bogotá, Universidad de los Andes, CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico), 1977.
- Richardson, H.W., *City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries*, Washington, D.C., World Bank Staff Working Paper 252, Banco Mundial, 1977.
- Roberts, B.R., "Centre and Periphery in the Development Process, The Case of Peru", en Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., 1975.
- Rofman, A.B., *Dependencia, Estructura de Poder y Formación Regional en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1974.
- Santos, M. y Peet, R. (editores), "Underdevelopment in the Third World", en *Antipode*, 9(1).
- Slater, D., "Underdevelopment and Spatial Inequality", en *Progress in Planning* 4(2), 1975, pp. 97 a 167.
- Smith, D.M., *Human Geography: a Welfare Approach*, Londres, Edward Arnold, 1977.
- Svenson, G., *El Desarrollo Económico Departamental 1960-1975*, Bogotá, INANDES, 1977.
- Travieso, F., *Ciudad: Región y Subdesarrollo*, Caracas, Fondo Editorial Común, 1972.
- Unikel, L., *El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, México, D.F., El Colegio de México, 1976.
- Walton, J., "Internal Colonialism: Problems of Definition and Measurement", en Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., pp. 29 a 50, 1975.
- Webb, R., "Public Policy and Regional Incomes in Peru", en Cornelius, W.A. y Trueblood, F.M., pp. 223 a 238, 1975.
- Weisskoff, R. y Figueroa, A., "Traversing the Social Pyramid: A Comparative View of Income Distribution in Latin America", en *Latin American Research Review*, 11(2), pp. 71 a 112, 1976.
- Williamson, J.G., "Regional Inequality and the Process of National Development: a Description of the Patterns", en *Economic Development and Cultural Change*, 13, pp. 3 a 45, 1965.
- Wilson, P.A., *From Mode of Production to Spatial Formation: The Regional Consequences of Dependent Industrialization in Peru*. Tesis doctoral, Universidad de Cornell.

DEBATE DE LA SEGUNDA PARTE

1. *Distribución espacial de la población y desarrollo rural*

La tesis de Louis Lefebvre sostuvo que, no obstante coincidir con muchos aspectos de las tesis 2 y 5 identificadas por Geisse, estimaba inapropiado designar como "modelo rural" a sus argumentos; en rigor, su propósito es más general porque intenta articular una teoría que sea de utilidad tanto para explicar la distribución espacial de la población, señalando relaciones económicas y socio-políticas subyacentes, como para contribuir a la formulación de una política de desarrollo. En virtud de su carácter general, los elementos de la teoría no están concebidos específicamente para la América Latina, sino que guardan relación con el conjunto de países del tercer mundo.

Durante su exposición, Lefebvre insistió en que uno de los supuestos básicos de su argumentación consistía en la existencia de una confusión fundamental respecto de la relevancia que tendría, para los países del tercer mundo, el paradigma que presidió el desarrollo de las naciones industrializadas. Indicó que la falta de una apropiada consideración de las condiciones históricas ha llevado a muchos países en desarrollo a privilegiar las actividades urbano-industriales, mediante estímulos especiales e incentivos proteccionistas, en desmedro de los sectores rural-agrícolas. Esta negligencia se expresa, por ejemplo, en la aplicación de esquemas de industrialización sustitutiva de importaciones mediante subsidios al uso del capital, lo que ha distorsionado los términos de intercambio intra-nacionales perjudicando a la agricultura y ocasionando la ruina de los pequeños agricultores rurales.

Señala Lefebvre que entre los efectos de las políticas sustitutivas, incluidas en la doctrina Prebisch, se encuentran: restricciones del mercado interno, surgimiento de capacidades ociosas en la industria, insuficiente producción de alimentos para atender la demanda doméstica, creciente dependencia respecto de las importaciones y deterioro de la balanza de pagos. Respecto de la distribución espacial de la población advirtió que los esquemas aplicados han conducido a una fuerte migración rural-urbana, debilitando el poblamiento de los campos y agudizando la concentración en grandes ciudades donde se aprecian altos índices de subempleo y desocupación.

Teniendo en consideración que su diagnóstico adjudica los problemas enumerados a las distorsiones económicas ocasionadas por la intervención de los gobiernos, Lefebver precisó que la solución le parecía obvia: se trataría de reorientar el sentido de las políticas estatales de modo que ellas propicien el desarrollo rural. Esto implicaría reasignar recursos desde los sectores urbano-industriales hacia los agropecuarios; es decir que, atendiendo a las condiciones históricas vigentes, no sería la agricultura la que operaría como soporte de la industrialización urbana, como lo señala el paradigma occidental del desarrollo, sino que esta última serviría las necesidades impuestas por la transformación rural.

Lefebver sostuvo que la reorientación que propone se enfrentaría con serias dificultades de implementación por cuanto, al menos en una fase transitoria, se agudizaría el desempleo urbano y, eventualmente, se produciría la paralización de algunas actividades industriales que, en ausencia de subsidios especiales, perderían viabilidad económica. Durante esta fase sería esperable que se conformaran alianzas entre los sectores que se verían afectados adversamente (capitalistas, empresarios agrícolas y trabajadores urbanos organizados) con el propósito de oponerse a los cambios propuestos. Probablemente sería necesario paliar los efectos negativos de la transición mediante la creación de algún mecanismo de dirección del mercado. Sin embargo, reconoció Lefebver, muchos de los obstáculos a la transformación rural son materia de acción y organización políticas, asuntos que exceden al análisis económico, el cual sólo permite indicar la dirección de los cambios que se estiman necesarios.

Comentando la ponencia de Lefebver, Francisco León distinguió tres tópicos que le parecieron fundamentales: a) especificación del modelo, o estrategia, aplicable al desarrollo periférico en el contexto histórico latinoamericano; b) explicitación de algunos parámetros relativos a la transformación rural en la región; y, c) identificación de limitantes que se presentan en la América Latina respecto de la viabilidad del modelo de cambio postulado por Lefebver. Con relación a cada uno de estos puntos es posible realizar comentarios y observaciones críticas.

La especificidad del modelo de desarrollo periférico: el caso de América Latina

Acerca del primer punto, León se refirió a la existencia, en la América Latina, de dos grandes proyectos o concepciones del desarrollo y de la sociedad. El primero corresponde al modelo que ha sido históricamente predominante en la región y se centra en las exportaciones primarias. El segundo, de tipo reformista o radical,

postula una variación del sistema de acumulación, contemplando medidas tales como: nacionalización de riquezas básicas, reforma agraria y cambio tecnológico en el agro y la minería, sustitución de importaciones y dinamización del intercambio entre los países de la región. Dentro de esta perspectiva reformista se sitúan los aportes de Prebisch y de quienes han conformado el "pensamiento de la CEPAL". Obviamente, ambos proyectos presentan diferentes variantes.

Las observaciones de Lefebvre a la doctrina Prebisch corresponden a un documento que este último presentó a la Conferencia de La Habana en 1950 y en el cual sostenía que no era factible el desarrollo latinoamericano teniendo como base sólo a las exportaciones primarias debido a la situación de deterioro de los términos de intercambio en el mercado internacional. Catorce años más tarde, Prebisch, actuando como Secretario de la UNCTAD, precisó las limitaciones que se imponían, dentro del orden internacional, a las exportaciones agropecuarias de los países periféricos. En primer lugar, sostuvo que no parecía esperable que en los países centrales se produjera un incremento de la demanda por aquellos productos, dado que la agricultura de esas naciones se había industrializado tanto como para cambiar su participación en el mercado internacional de productos agropecuarios. Además, advirtió que el cambio tecnológico había permitido reemplazar algunos de aquellos productos por fibras sintéticas y elementos químicos, lo cual conducía a una disminución de la elasticidad de la demanda de bienes agropecuarios. Finalmente, señaló que al cambiar el eje dominante del mercado internacional desde los países europeos hacia Estados Unidos, los requerimientos de alimentos procedentes de las naciones periféricas perdieron gravitación en ese mercado porque Estados Unidos es un gran exportador de tales productos.

Las exposiciones de Prebisch originaron una gran preocupación por encontrar un modelo de desarrollo latinoamericano que involucrara una transformación económica sustentada por la ampliación de los mercados domésticos. Dentro de estas consideraciones se inscriben las proposiciones de reforma agraria, que serían costeadas con recursos procedentes de la nacionalización de las riquezas básicas, y las medidas destinadas a promover la industrialización sustitutiva, la cual se apoyaría en una demanda interna incentivada por una fuerte redistribución del ingreso. León advirtió que si, en parte, el enfoque reformista-radical ha insistido en la industrialización ello debería comprenderse a la luz del contexto histórico en que se ha ubicado la América Latina como región periférica dentro del concierto mundial. En este sentido, sostuvo León, la postulación de Prebisch tiene una lógica coherente e indudable vigencia,

por cuanto parece improbable que se configure un proceso de desarrollo que, a semejanza del patrón de crecimiento que primara hasta los años treinta en la región, se base en una estrategia primario-exportadora.

Parámetros de la transformación rural

Respecto del segundo tópico, los parámetros de la transformación rural, León señaló que algunos supuestos de Lefebver parecían carecer de relevancia para la América Latina. Por ejemplo, indicó, si se produjese una redistribución importante del ingreso, como para garantizar que hacia fines del presente siglo un habitante medio de la región tuviera un insumo calórico y proteico similar al que actualmente se registra en la Argentina o en el Uruguay, se necesitaría que el producto agrícola tuviese un crecimiento físico de alrededor del 4 por ciento anual. No obstante que esta cifra no es despreciable, ella permite señalar que la agricultura no llegaría a constituirse en el sector más dinámico de la economía en muchos países. Todavía más, añadió León, a diferencia de la estrategia de crecimiento apoyada en granos y fibras que propone Lefebver, la mayor parte de esta eventual expansión ocurriría en productos lácteos, hortícolas y frutícolas.

Tampoco le pareció válido el argumento de Lefebver acerca del supuesto aumento continuo de las importaciones de alimentos; en realidad, éstas han mantenido una proporción constante respecto del volumen total del consumo, oscilando entre el 10 y el 12 por ciento durante los últimos años; además, muchos rubros de importación son de difícil producción en gran parte de los países, en virtud de ciertas limitantes de índole ecológica. Dentro de este marco ha de concebirse una evaluación de la propuesta de Lefebver sobre transformación rural en la América Latina, opinó León.

Obstáculos políticos que se le presentan al Modelo de Lefebver

Finalmente, León hizo referencia a los obstáculos que se presentarían en la región para implementar el modelo que propicia Lefebver. Para este propósito mencionó los escollos que han afectado a la aplicación del modelo reformista-radical. Este último propiciaba la nacionalización de las riquezas básicas como un medio para solventar los requerimientos de capital demandados por la reforma agraria y la industrialización. Sin embargo, los costos involucrados por la nacionalización, que van desde situaciones de bloqueo hasta agresiones en el mercado internacional, además de la fuerte dependencia tecnológica, que comprende la compra de ciertos procesos, han sido muy elevados y los recursos obtenidos, aunque no desde-

ñables, han resultado escasos. En este sentido, apuntó León, Lefebvre no parece conceder suficiente consideración a los efectos de la dependencia dentro del relacionamiento centro-periferia.

La carencia de recursos internos para incentivar la industrialización y el cambio en la agricultura ha dado lugar a un creciente endeudamiento externo, lo cual ha comprometido seriamente la orientación del modelo de desarrollo y su inspiración política. De este modo, se ha ido generando un patrón de concentración espacial del ingreso, de la población y de las actividades productivas, el cual debe constituir un referente concreto para cualquier estrategia de cambio. Por lo tanto, manifestó León, no parece factible postular una transformación rural sin que previamente se promueva una redistribución del ingreso urbano; esto supone una modificación sustantiva de los patrones de consumo. Sin embargo, la experiencia muestra que los ensayos redistributivos efectuados en la América Latina han sido extremadamente tímidos. En ausencia de cambios más profundos en materia de distribución de ingreso y de patrones de consumo, la aplicación de un modelo de transformación rural originaría costos gigantescos.

Un obstáculo importante que se presentaría a la puesta en práctica de la estrategia diseñada por Lefebvre concierne a la tecnología agropecuaria. León señaló que hasta los años sesenta se pensaba en la América Latina que la modernización agrícola originaría una reducción de los precios y un incremento del empleo; la experiencia mostró que los costos de producción de bienes básicos se elevaron a niveles comparables con los que se registran en los países centrales, como ha sucedido con el reemplazo del trigo por arroz en las áreas tropicales. Esto se debe a que la tecnología empleada para producir alimentos que se adaptan al patrón de consumo vigente da lugar a inversiones cuantiosas. De otro lado, la tecnología disponible para las pequeñas producciones agropecuarias latinoamericanas, no permite satisfacer la demanda de las grandes concentraciones urbanas. Por último, la modalidad con que se han venido usando los procesos tecnológicos en el agro ha originado restricciones en materia de empleo. De lo anterior, León infiere que con la tecnología moderna existente en la región no sería posible encarar una transformación rural como la que concibe Lefebvre.

Finalmente, León mencionó dos ejemplos de lo que suele denominarse desarrollo rural con modernización. Se trata de los casos de la zona occidental del estado de Paraná, en el Brasil, y de los Llanos Orientales, en Venezuela. En ambas situaciones los cambios han conducido a fuertes concentraciones espaciales de la población y a una ocupación de mano de obra que no se ha incrementado a

un ritmo compatible con el aumento de la producción. En el caso venezolano se han acentuado las desigualdades entre las explotaciones modernas y las de subsistencia, que operan como áreas de "refugio" para la fuerza de trabajo que sólo consigue empleo estacional en las primeras. Estas experiencias señalan, según León, que la modernización rural daría origen, tal como se ha estado procesando en la región, a una reconfirmación del patrón de concentración espacial, no obstante que la base de la expansión se encuentre en la agricultura.

Aclaraciones sobre la tesis de Lefebver

Lefebver respondió a los comentarios de León señalando que no era su propósito argumentar en contra del punto de vista del modelo reformista-radical inspirado por la doctrina de Prebisch ni tampoco negar la necesidad de reestructurar el modelo tradicional de desarrollo en la región. Aclaró que sus observaciones críticas aluden al modelo con que se han venido aplicando ciertas medidas y a la dirección que ha tomado la industrialización (proteccionismo indiscriminado, concentración espacial, carencia de políticas redistributivas, surgimiento de enormes capacidades ociosas). De este modo, destacó, existe una brecha entre las concepciones del enfoque reformista-radical, como fueran enunciadas por Prebisch y sus colaboradores de la CEPAL, y lo que ha sido la práctica concreta de muchos gobiernos latinoamericanos. Se advierte una brecha similar en materia de reforma agraria. En algunos casos las medidas encaminadas hacia este propósito han conducido a elevar el desempleo rural porque no se ha tenido en cuenta el cambio de la estructura de participación laboral a que lleva la asignación de predios.

Con relación a los parámetros de la transformación rural, Lefebver apuntó que su proposición tiende a una reorientación del producto de modo que se satisfagan requerimientos populares; de allí emana su insistencia en la importancia de los granos. Otra razón para considerarlos en forma prioritaria consiste en que, según proyecciones efectuadas por la FAO, los granos tendrán una honda repercusión en la balanza de pagos de los países del tercer mundo dentro del futuro cercano. Reconoció, en todo caso, que los bienes alimenticios varían entre países de acuerdo con la estructura del consumo, la que, a su vez, depende de los niveles medios de ingreso. Un elemento fundamental de su propuesta consiste en la necesidad de generar alimentos para los grupos de menores ingresos, que constituyen la gran masa de la población.

El modelo de transformación rural avizorado no excluye a la

industria, advirtió Lefebvre. En rigor, debe contemplarse el procesamiento de la producción (agroindustria), la provisión de maquinaria y equipo, la disponibilidad de fertilizantes y la generación de bienes manufacturados de consumo masivo. De este modo, el desarrollo rural revierte hacia la industria. Considerando estos elementos, sostuvo Lefebvre, el cambio en la agricultura puede conducir a una dinamización de toda la economía. Si se reestructura la relación de precios existentes entre bienes agrícolas e industriales, los ingresos de los sectores populares, especialmente de los que viven en áreas rurales, se elevarán, en términos reales, ampliando su capacidad de consumo. Esto no es viable en un contexto como el actual en el que la excesiva capitalización, incentivada por el proteccionismo, limita la capacidad de creación de empleo, tanto en áreas urbanas como rurales. Tal situación, indicó Lefebvre, no puede resolverse si no se modifica la estructura de precios de modo tal que se estimule el uso de fuerza de trabajo, lo cual es particularmente relevante si se consideran los fuertes incrementos de la población.

Con referencia al tema de la dependencia, que habría sido descuidado por Lefebvre, según anotó León, el expositor sostuvo que se trata de una materia controvertida porque muchos de los efectos perniciosos que se le imputan son resultados de las actuales estructuras económicas y de precios. Parte de la dependencia es originada por el hecho que la América Latina se ve obligada a realizar cuantiosas importaciones de insumos requeridos por la industria subsidiada y de alimentos que podrían ser producidos internamente. Ambos elementos tienen una incidencia negativa sobre la agricultura de la región y contribuyen a la concentración urbana.

Joel Gregory destacó que la exposición de Lefebvre permitía aclarar que por sobre la oposición desarrollo rural/ desarrollo urbano-industrial existe una oposición entre objetivos globales de desarrollo, capitalistas/no capitalistas. Así, por ejemplo, la noción de desarrollo rural tiene connotaciones muy diferentes en las proposiciones del Banco Mundial respecto de las que señalan las prácticas de Cuba y China. Señaló que el desarrollo rural capitalista es una estrategia para aumentar la rentabilidad del capital que puede tener fuertes repercusiones sobre la distribución espacial de la población, incentivando migraciones hacia las áreas de "modernización", como se ha constatado en varios casos africanos (Costa de Marfil, Ghana y Kenya) o en la relación entre México y los estados sur-occidentales de los Estados Unidos. Manifestó que la tesis de Lefebvre parecía tener mayor vigencia en un contexto socialista dado que el objetivo que se persigue es mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población y no la rentabi-

lidad del capital, lo que supone alguna forma de control social de la producción. En este último caso la población no iría en pos de las oportunidades, sino que éstas se dirigirían hacia la población; esto indicaría que los efectos de un modelo socialista serían muy distintos a los de otro de tipo capitalista en cuanto dice relación con la distribución espacial de la población. Finalmente, señalé que, por sus propias características, un modelo de desarrollo capitalista implica aumento de la situación de dependencia de los países del tercer mundo, dada la inserción periférica de éstos dentro del sistema capitalista mundial. Según Leszeck Kosinsky, un aumento en las importaciones de alimentos no necesariamente implica la ruina de la agricultura latinoamericana, sino un *desequilibrio entre demanda y producción interna*. Por otra parte, sostuvo que un cambio en la agricultura en el sentido de intensificar el uso de fuerza de trabajo no involucra, en forma inmediata, una redistribución de la población en el espacio. Además de los factores económicos, operan tendencias de largo plazo que dan lugar a concentraciones de población y a un número limitado de flujos migratorios, elementos que poseen cierta inercia y son difíciles de alterar. Algo semejante pareciera ocurrir con los patrones de consumo. Por último, señala que Lefebvre no aclara la relación entre beneficios de largo y corto plazos, en el sentido que los primeros pudieran contrarrestar las pérdidas de los otros; esta distinción le parece relevante para encarar el problema de objetivos que parecen poco viables en la medida que exigen cambios muy drásticos.

Joop Alberts comentó acerca de los efectos del programa de desarrollo rural paraguayo en la cuenca del río Paraná sobre la redistribución de la población. Mencionando antecedentes recopilados por el CELADE indicó que el programa se había dirigido, *inicialmente, a la población campesina del país*, pero que, progresivamente, a partir de 1967, los trabajadores paraguayos comenzaron a ser desplazados hacia áreas marginales debido a una fuerte afluencia de brasileños. A partir de esta experiencia surge la inquietud acerca de los efectos no esperados de ciertas políticas de desarrollo rural así como una interrogante: ¿contribuyen estos programas a retener población en áreas rurales atenuando la migración rural-urbana? También se preguntó Alberts si sería apropiado acompañar tales políticas con medidas destinadas a crear o fortalecer ciudades pequeñas o de tipo intermedio.

Jader de Andrade estimó que la tesis de Lefebvre carece de viabilidad en la América Latina; para que ella tuviese vigencia sería necesario contar con una vigorosa fuerza campesina que la apoyara y fuera capaz de representar una efectiva alternativa de poder. Sin

embargo, añadió de Andrade, la clase campesina se encuentra en franco proceso de liquidación a causa de las acciones ligadas a la modernización agrícola orientada hacia la exportación. Por otra parte, sostuvo, no puede desconocerse el peso adquirido por la concentración urbano-industrial y de servicios.

Tomando como base la experiencia adquirida por el ILPES en sus asesorías a los gobiernos de la región, de Andrade indicó que la eliminación de la clase campesina es una constante porque dentro de las estructuras actuales de poder el campo no puede retener población. Aclaró que aun cuando este proceso expulsivo está recién iniciándose en unos pocos países andinos, la tendencia general es clara y que formular modelos de desarrollo rural que pretendan retener población en el campo es ir en contra de la realidad dominante. En consecuencia, estimó, los problemas relativos a la concentración urbana deberían encararse desde una perspectiva diferente a la adoptada por Lefebvre.

Ampliando sus comentarios, Francisco León enfatizó que no es posible implementar una transformación rural sin que se promueva simultáneamente, una transformación urbana que implique una fuerte redistribución del ingreso. Esto se requiere debido a que el patrón actual de localización de la demanda agropecuaria es esencialmente urbano. Además, señaló, las experiencias en materia de reforma agraria en la América Latina muestran que, al descuidarse las acciones redistributivas urbanas, surgen formas de concentración de la producción y una marginación de los pequeños productores y de los trabajadores rurales. Insistió en que parte de estos problemas se derivan del uso de una tecnología intensiva de capital, lo cual, en muchas áreas, ha originado un incremento de la estacionalidad en el empleo de mano de obra. Finalmente, aludió al problema de los costos que presentan el suministro de infraestructura y servicios para la población que vive en pequeños poblados o dispersa; sostuvo que los sistemas vigentes para satisfacer esos requerimientos sólo son económicamente viables en el contexto de programas de desarrollo rural que propician un modelo de concentración y modernización.

Lefebvre coincidió con León respecto de la necesaria simultaneidad de los cambios estructurales rurales y urbanos, precisando que sería necesario reorientar la industria de modo que ésta atienda a las necesidades de la agricultura. Sostuvo que no es posible evaluar los costos y beneficios de la transformación por él propuesta sobre la base de las estructuras prevalecientes en la América Latina: para hacer este ejercicio sería necesario cuantificar las implicaciones de las nuevas formas de producción y de redistribución. Aclaró que el aumento de las importaciones de alimentos en algunos países,

como el Brasil, se ha producido en condiciones de subsidios que atentan contra la expansión de las fronteras agrícolas nacionales.

2. Distribución espacial de población y desarrollo urbano

La tesis de Arenas y el caso de Colombia

Roberto Arenas destacó que su intervención en el Seminario la efectuaba en su calidad de político que ha trabajado con profesionales de las ciencias sociales en materias de planificación, lo cual le ha llevado a buscar alternativas técnicas que sean políticamente viables en lo que concierne a la distribución de la población y de las actividades en el espacio. Su exposición abarcó tres aspectos que consideró fundamentales: a) identificación de los problemas involucrados por el crecimiento y la distribución de la población colombiana; b) intento de establecer un modelo que oriente, en forma racional y eficiente, el crecimiento urbano dentro del desarrollo del país; y c) búsqueda de un nuevo diseño urbano. Arenas consideró que su proposición se aproxima a la octava de las tesis del documento central de Guillermo Geisse, por cuanto parte del supuesto que las grandes concentraciones urbanas constituyen una realidad indisimulable que tiene su explicación en el funcionamiento de ciertas leyes económicas.

Refiriéndose a las tendencias demográficas colombianas, Arenas señaló que el crecimiento poblacional fue elevado entre 1951 y 1964, como fruto del fuerte descenso de los niveles de mortalidad, para atenuarse entre 1964 y 1972 a raíz de la declinación experimentada por la fecundidad. Este cambio no fue previsto en las antiguas proyecciones demográficas de Colombia que le asignaban 56 millones de habitantes para el año 2000; hechos los ajustes pertinentes, las nuevas proyecciones indican que la cifra será de 37 a 42 millones. Esto mostraría, a juicio de Arenas, que las expectativas numéricas no serían tan considerables como se pensaba hasta hace corto tiempo. Como las tendencias observadas son más notorias entre la población urbana, esto implicaría que parte importante de su incremento es ocasionado por migración desde el campo a las ciudades. Uno de los indicadores demográficos más notables de Colombia corresponde al aumento del grado de urbanización; en 1938 sólo el 30 por ciento de la población era urbana, mientras que en 1978 ese porcentaje se habría elevado al 65 y para el año 2000 se espera que más del 75 por ciento de la población del país viva en ciudades. Además, señaló Arenas, se ha podido admitir que

Colombia está experimentando una creciente centralización de su población urbana en unas pocas grandes ciudades, proceso que ha sido incentivado por el sistema de vialidad que se ha establecido y que tiende a integrar los mercados locales y regionales en torno a un gran polo (Bogotá).

Arenas manifestó que las tendencias señaladas son parámetros fundamentales de cualquier modelo de desarrollo que se ajuste a la realidad colombiana. Sin embargo, sostuvo, muchas acciones públicas parecen estar orientadas por un diagnóstico inadecuado por cuanto al considerarse que la concentración urbana es un fenómeno indeseable, se tiende a omitir algo que es una realidad concreta y en evolución. Indicó que en lugar de intentar una negación de lo urbano, deberá intervenir en el fenómeno si se desea que las condiciones económicas y sociales de la población no empeoren. Estimó que la experiencia indica que la asignación prioritaria de recursos a los sectores rurales pareciera ir en desmedro de la totalidad de la población porque los beneficiarios suelen ser los grandes terratenientes. Señaló que la reforma agraria, por ejemplo, no ha contribuido a retener población en los campos, sino que, tal como se le ha implementado en Colombia, ha tendido a expulsarla hacia las ciudades. La mayoría absoluta de las políticas, en concordancia con recomendaciones de agencias internacionales y de científicos y políticos, está en contra de cualquier estrategia de concentración urbana y propicia una suerte de modelo de desarrollo rural. Con ello, advirtió Arenas, se han descuidado las ciudades que, habiendo crecido espontáneamente, no han sido objeto de esfuerzos deliberados para satisfacer las crecientes necesidades sociales de una población en expansión.

Criticando la forma en que han operado las fuerzas del mercado en las áreas urbanas, Arenas argumentó que ellas han generado formas abyectas de injusticia, como sucede, por ejemplo, con la especulación con los valores del suelo, la que ha sido una fuente ilícita de enriquecimiento desproporcionado para una minoría de la población. Sostuvo que debe buscarse un modelo de desarrollo que, dentro del esquema político vigente, involucre transformaciones estructurales que permitan revertir los efectos de la valorización de la tierra urbana hacia la comunidad. Estimó que este propósito sólo se conseguiría mediante la creación de corporaciones públicas que lleven el control efectivo del suelo, normando su uso mediante subsidios e impuestos y eliminando los elementos de lucro que perjudican a las grandes mayorías. Tales agencias públicas constituyen parte esencial del modelo de desarrollo que propician Arenas y sus colaboradores del Instituto de Estudios Colombianos.

Para fundamentar su tesis, Arenas mencionó cuatro dimensiones de las tendencias a la urbanización que la convierten en elemento clave del modelo de desarrollo. Primeramente, el aumento de la productividad agrícola, necesario para satisfacer la demanda alimenticia nacional y dejar márgenes exportables, da lugar a una redundancia de fuerza de trabajo; esta población excedente migra hacia las áreas urbanas donde ha de incorporarse a la producción de bienes no agropecuarios y de servicios. Segundo, al promoverse la movilidad laboral, en el sentido de incentivar el acceso de la población trabajadora a empleos mejor remunerados, será posible mejorar la distribución de ingresos y hacer más eficiente la asignación de recursos. Tercero, la elasticidad-ingreso de la demanda por productos agrícolas es muy baja, lo cual permite sostener que al elevarse los ingresos se diversificará la demanda por bienes no-agropecuarios y servicios que pueden ser ofrecidos en áreas urbanas; en este sentido, el sector agrícola no puede ser considerado como la base más sólida para la expansión dinámica de la economía y para garantizar la estabilidad del proceso de desarrollo económico. Cuarto, una vez desencadenada, la migración rural-urbana se torna irreversible, por lo menos en el corto plazo, por lo cual es necesario resolver los problemas de desempleo y de distribución de ingresos dentro de las áreas de destino.

Los antecedentes indicados constituyen los puntos básicos del modelo propiciado por Arenas; siendo evidente la importancia de la urbanización, ha de diseñarse una estrategia de desarrollo que se centre en las ciudades donde sea factible el surgimiento de economías de aglomeración. Sobre la base de estas últimas deberán establecerse mecanismos de acción política que aseguren una distribución equitativa del ingreso. Este modelo se complementa con medidas destinadas a hacer viable el acceso al control del proceso de producción agrícola por parte de la población trabajadora rural; es decir, el énfasis en lo urbano, que Arenas estima como un requisito para la viabilidad política del modelo, no excluye la aplicación de un programa redistributivo en las zonas rurales.

Reconociendo los múltiples problemas que presenta el actual ambiente urbano en la América Latina, Arenas señaló que el modelo propuesto debe ir acompañado por una nueva concepción del diseño urbano que tienda a maximizar los beneficios de la gran ciudad y a atenuar sus desventajas. Este nuevo diseño se orienta a convertir las áreas metropolitanas en racimos de ciudades autosuficientes, en las que se reducirían las distancias entre lugares de residencia, trabajo, educación y recreación, obviando los problemas de segregación y marginalidad que perjudican a los grupos más pobres, así como ahorrando recursos escasos que hoy se desperdi-

cion a través del transporte. Esto implica modificar las estructuras urbanas actuales que, a imagen de las metrópolis de los Estados Unidos, conducen al surgimiento de suburbios residenciales alejados, al uso ineficiente del automóvil particular, al derroche de recursos en vialidad urbana, todo lo cual sólo beneficia a los grupos de mayores ingresos y eleva las disparidades e injusticias sociales. Un requisito esencial para este nuevo diseño urbano consiste en el control público del suelo.

Desarrollo urbano, desarrollo rural y la cuestión regional

Lefebber, comentando la exposición de Arenas, indicó que coincidía con él respecto de la necesidad de promover la elevación de los ingresos de los grupos urbanos pobres; en este sentido, su tesis acerca de la transformación rural no sólo implica, en el contexto latinoamericano, una reestructuración de la agricultura, sino una modificación sustancial de la industria urbana. Señaló Lefebber que muchos de los problemas urbanos de la región no se deben a la "libre" operación de las fuerzas del mercado, en la connotación de la "mano de obra" de que hablaba Adam Smith, sino a la intervención de diversos agentes de distorsión (subsidios al capital y a las importaciones, incentivos para formas de consumo conspicuas, proteccionismo discriminatorio en contra de las actividades agropecuarias). Finalmente indicó que, dada la actual estructura de precios y el patrón proteccionista industrial, no es extraño que se presenten límites al crecimiento de la agricultura; sin embargo, advirtió, si estas condiciones cambian, es probable que el sector agropecuario pueda brindar una expansión sostenida del ingreso medio que no mostrando los aumentos espectaculares que origina la producción industrial, estaría exenta de las tendencias concentradoras que muestra esta última.

Teniendo en cuenta las presentaciones de Lefebber y Arenas, Richard Willig señaló tres interrogantes. La primera concierne a la viabilidad de las proposiciones en un plazo previsible dadas las actuales pautas institucionales de decisión; sobre este punto indicó que una alternativa de desarrollo no factible puede catalogarse como utópica y, quizás, sea carente de interés. La segunda se refiere a la identificación de los agentes del cambio: movimientos político-sociales o concepciones de los planificadores o de la burocracia estatal. La tercera interrogante alude al paradigma científico de explicación de los problemas y a la necesidad de reestructurarlo, tal como se señaló en una conferencia sobre la cuestión regional que se efectuó en México en abril de 1978. En

este sentido sostuvo que la cuestión regional es un asunto social que concierne a las grandes masas de los pueblos latinoamericanos, lo que implica privar de toda idea de autonomía a los fenómenos espaciales para considerarlos en relación con las formas de apropiación territorial entendidas como proceso histórico; luego, concluyó, se precisa estudiar los modos de reproducción social que se han generado en la América Latina para así poder aprehender los elementos de determinación y propiciar cambios.

El modelo de Arenas y la experiencia colombiana: problemas de viabilidad política

Alan Gilbert estimó conveniente comentar el documento de Arenas a la luz de la experiencia colombiana, dado que su autor presenta un modelo que se basa en una práctica política. Sin duda, sostuvo, Arenas está en lo cierto al reconocer la vigencia de la urbanización en Colombia y la América Latina y ha de aceptarse que, bajo las actuales condiciones, las urbes seguirán creciendo, por lo cual, más que postular un utópico retorno al campo, parece esencial pensar cómo utilizar mejor esta realidad urbana. También está en lo correcto al señalar el carácter político de la problemática del desarrollo y en destacar el rol que les cabe a los políticos en la implementación de determinados cambios. Sin embargo, las proposiciones relativas al control social del suelo que indica Arenas se estrellan, a juicio de Gilbert, con serias limitantes que le confieren un cariz utópico al modelo.

Precisando su observación, Gilbert mencionó que en el plan de desarrollo de Las Cuatro Estrategias de Colombia se contemplaban medidas de fomento a la construcción usando un mecanismo impositivo de indización, con un instrumento de corrección para contrarrestar la inflación, destinado a captar la valorización del suelo urbano. Con esto se esperaba orientar el crecimiento urbano, generar empleo en construcción y obras públicas, rediseñar las ciudades, acomodar a los migrantes del campo y sentar las bases para una redistribución del ingreso. Sin embargo, la legislación pertinente sólo fue promulgada parcialmente y el modelo propiciado por Currie y Arenas quedó trunco y destinado al fracaso. Los grupos de poder dominantes no aceptaron la concesión de subsidios, a través de impuestos lesivos a sus intereses, en favor de los grupos pobres; no obstante lo cual aprobaron las partes del plan que fomentaban la construcción.

Una segunda observación crítica de Gilbert a la exposición de Arenas se refirió al nuevo diseño urbano que contempla el modelo. Señaló que se efectuó un cuidadoso y costoso estudio para formar

centros autosuficientes en Bogotá y otras ciudades grandes de Colombia, pero que sus recomendaciones sólo fueron puestas en práctica de manera muy parcial. Aunque, en apariencia, la necesidad del nuevo diseño urbano es reconocida por diversos sectores, su aplicación pudiera atentar contra las utilidades de las grandes empresas constructoras que se benefician con los aumentos especulativos del valor del suelo.

Gilbert concluyó su comentario señalando la bondad del modelo de Arenas a nivel teórico, pero insistió en su escasa viabilidad política. Sostuvo que, en apariencia, los grandes intereses económicos se ven favorecidos por la actual desorganización urbana dado que profitan de la aplicación de recursos en grandes obras (autopistas, metros). Dadas estas condiciones de fuerte oposición a un nuevo modelo de desarrollo y organización urbanos, será necesario encontrar alguna forma de neutralizar aquellos intereses o de desincentivar el crecimiento de las grandes ciudades.

Rubén Utría destacó que Arenas adopta una postura realista y práctica frente a los problemas del desarrollo. Manifestó que la búsqueda de soluciones fuera del sistema socio-político vigente conduce al utopismo o al nihilismo. En cambio el documento de Arenas presenta un modelo que pretende efectuar una reforma dentro del sistema. Destacó dos aspectos que le parecían de singular importancia: la necesidad de un nuevo diseño urbano y la promoción de un sistema de justicia distributiva a través de la apropiación social de la valorización urbana. Lo primero implica superar los esquemas vigentes que se aplican, indiscriminadamente y con los mismos criterios, para diagnosticar diferentes situaciones que presentan las grandes ciudades y regiones de la América Latina. Esta práctica ha llevado a suponer que en todos los países latino-americanos existirían desequilibrios regionales, condiciones de primacía extrema y de saturación de los umbrales máximos soportables.

Sostuvo Utría que dado el modelo capitalista dependiente, se requiere de un umbral de concentración mínimo que sólo las ciudades de tipo metropolitano pueden proporcionar; luego, el problema básico no es el tamaño de la ciudad, sino su ordenamiento y justicia internos. Por esta razón, manifestó, es realista la concepción colombiana de la "ciudad dentro de la ciudad" dado que es una manera de conferir eficiencia al espacio urbano ya ocupado. También es realista el sistema colombiano de la "valorización", consistente en un cobro que permite que parte de los costos de las obras públicas sea recuperado y revierta hacia la comunidad.

Desarrollo urbano y problemas de redistribución

Francisco León coincidió con Arenas respecto del hecho que no puede haber desarrollo agropecuario sin incremento de la productividad. Sin embargo, acotó, el problema del modelo seguido por muchos países consiste en que ese aumento no se ha traducido en una elevación de los ingresos de los trabajadores rurales. Esto se debe, en parte, a que la modernización agrícola ha ocasionado un aumento de la estacionalidad de la ocupación, lo que obliga a los trabajadores a que se desplacen dentro y fuera de los territorios nacionales para así poder incrementar sus ingresos. Esta situación, sostuvo, comporta un enorme costo social que sería necesario tener en cuenta al idear un nuevo diseño urbano, aunque parece difícil buscar, en la América Latina, una combinación entre empleos urbanos y rurales. En suma, postuló León, se afronta el riesgo de construir un sector rural altamente productivo pero incapaz de resolver el problema de la pobreza.

Guillermo Geisse señala que Arenas, a diferencia de Lefebvre, sostiene que las condiciones más propicias para un desarrollo social equitativo se darían en las grandes ciudades y no en el campo. Arenas supone que el propietario de la tierra urbana ofrecería menos resistencias a las políticas redistributivas que el propietario de la tierra rural. Conviene tener en cuenta, sin embargo, que en Colombia se presenta una fuerte concentración del suelo urbano, lo cual impone limitaciones a la viabilidad del modelo que presenta Arenas. Geisse sostuvo que aun si la propuesta fuese factible, en cuanto a que se pudiese socializar la plusvalía de la tierra urbana para ponerla al servicio de fines redistributivos y, así, dar vivienda a los sectores populares, todavía restaría un problema fundamental. Los recursos obtenidos permitirían que el Estado asegurase una oferta en gran escala para las actividades de la construcción, las cuales también presentan un muy alto grado de concentración en Colombia. De esta forma, destacó Geisse, se estaría promoviendo una mayor concentración de los ingresos, como ha ocurrido en otros países en los que el Estado ha aplicado medidas para asegurar una oferta en grandes escalas. Si la capacidad de los propietarios de la tierra urbana para resistir medidas redistributivas fuese importante, como parece haber ocurrido según Gilbert, entonces se tendería a mantener la concentración de la tierra y a aumentar las utilidades de la valorización, internalizadas por los propietarios, pues si se aplica parcialmente el esquema propuesto se elevará la demanda por suelo. A esto se añadirían los efectos que tendría, para las empresas constructoras, la ampliación de la oferta de viviendas.

Otro punto señalado por Geisse consiste en que el modelo de Arenas tiende a hacer abstracción del medio rural porque se supone que en éste no se darían condiciones propicias al cambio económico y social. Bajo este supuesto, el campo quedaría a merced de las fuerzas del mercado, experimentando incrementos de productividad mediante la expulsión de población y la incorporación de tecnología, todo lo cual llevaría a una gran concentración de los ingresos pues los principales beneficiarios serían quienes poseen explotaciones comercializadas que ya están integradas a los crecientes mercados urbanos.

Finalmente, Geisse se refirió a los obstáculos confrontados por el nuevo diseño urbano, tal como lo ha mostrado el escaso éxito del plan de Las Cuatro Estrategias de Colombia. Manifestó que para poder evitar la segregación social en el espacio era preciso lograr una muy alta equidad en materia de ingresos, lo que parece viable dadas las formas de concentración económica que se presentan en el contexto colombiano.

Aclaraciones sobre la tesis de Arenas

Arenas señaló su coincidencia con Lefebver en cuanto a que el desarrollo ha de entenderse como la elevación del nivel de vida de la población más deprimida. En virtud de ello, la producción industrial ha de orientarse a la generación de bienes de consumo masivo. Discrepó con él respecto de la elasticidad de la demanda por productos agrícolas porque, sostuvo, al elevarse los ingresos medios sólo aumentará la demanda de alimentos hasta alcanzarse una dieta adecuada; trascendido este nivel, la elasticidad de la demanda por aquellos bienes será muy baja, como sucede en los países desarrollados. Sobre esta base le parece ilusorio esperar que el sector agrícola constituya una base sólida para la expansión económica.

Con relación al comentario de Willig, Arenas sostuvo que la condición realista de su proposición no se basa sólo en consideraciones de viabilidad, porque el modelo pretende un patrón de desarrollo diferente al que actualmente predomina. Indicó que no desestimaba la conveniencia de buscar el equilibrio regional, pero que le parecía más significativo superar las desigualdades en los niveles de vida de toda la población del país. Una postura realista, agregó, consiste en atacar estas desigualdades dentro de las ciudades.

Arenas concordó con Geisse y Gilbert respecto de la necesidad de asegurar un apoyo político poderoso para su propuesta; reconoció que en Colombia esto no se había logrado y que, por este motivo, sólo se aplicó una parte del modelo distorsionándose su

sentido general. Así, por ejemplo, el mecanismo financiero descrito por Gilbert contribuyó a la activación de la industria constructora, pero sus beneficios no se distribuyeron entre los más necesitados; además, la inadecuada aplicación del impuesto sobre la valorización y la omisión del nuevo diseño urbano refuerzan la conveniencia de establecer corporaciones públicas que detenten el control del suelo, añadió Arenas. Sostuvo que el problema político es serio, tanto en términos de la capacidad de presión de ciertos grupos como en lo que concierne a la falta de continuidad y consistencia de la acción gubernamental, tal como lo muestra la experiencia del plan de Las Cuatro Estrategias. Señaló que próximamente se presentará una iniciativa parlamentaria, comprendiendo los distintos aspectos del modelo, para lo que se requerirá del apoyo del ejecutivo y luchar contra los intereses de los grupos políticos con base rural. Advirtió que esta iniciativa contribuiría a la movilización de las masas marginadas urbanas, entre las cuales impera la práctica del abstencionismo electoral.

Manifestó Arenas que la estrategia que él propugna no desestima los problemas de las áreas rurales; por el contrario, señaló que era partidario de profundizar la reforma agraria como parte de un programa más amplio de desarrollo industrial y urbano y no como un medio para arraigar población en los campos. Reconociendo los graves efectos de la estacionalidad del empleo agrícola y de las limitaciones que se imponen a los trabajadores rurales para percibir los beneficios del aumento de su productividad, sostuvo la conveniencia de propiciar medidas que permitan combinar el trabajo rural con el urbano-industrial. Indicó que era partidario de que el Estado, dentro de una economía mixta, velase porque el sector privado, al que se le concede el privilegio de usar recursos en la producción y distribución de ciertos bienes y servicios, cumpla con la función social que ha de servir. Desde esta perspectiva, advirtió, la tierra urbana ha de ser propiedad de la comunidad y no de individuos; estimó que este principio era fundamental para encontrar una solución a los múltiples problemas de la mayor parte de la población. Reiteró que esto representaba un asunto político complejo dentro de un contexto democrático en el que las fuerzas económicas alcanzan una muy alta representación.

3. *Distribución y redistribución espacial de población: algunas opiniones básicas*

Redistribución espacial de la población en la América Latina: Proposiciones analíticas de Geller

En la continuación del debate acerca de tesis de desarrollo y problemas de redistribución espacial de la población, Lucio Geller realizó una exposición de su ponencia. Señaló que es probable que el tema de la distribución espacial no sea percibido como una cuestión relevante por toda la población, dado que para vastos sectores sociales la satisfacción de las necesidades básicas requiere del aumento del número de empleos, sin que tenga mayor importancia la localización de esos empleos dentro de los espacios nacionales. En este sentido, manifestó, sería necesario precisar los términos de referencia para plantearse la redistribución espacial de la población como un problema. Advirtió que si se adopta una concepción histórica ha de reconocerse que siempre ha habido redistribución de la población en el espacio, entendida ésta como la diferencia en la ocupación social del espacio entre momentos en el tiempo. Distinguió a continuación, grandes períodos que corresponden a etapas de crecimiento económico de la América Latina y, dentro de ellas, hizo referencia a tres manifestaciones de la ocupación social del espacio: proceso de urbanización, primacía de la metrópoli nacional y diferencias regionales de ingreso.

Geller postuló que durante la etapa de crecimiento hacia afuera la urbanización se acelera, porque en las ciudades se difunden con mayor rapidez las relaciones de producción capitalistas y porque ellas operan como centros de control de los circuitos (comerciales, financieros y políticos) a través de los que procede la integración de los espacios rurales a los urbanos y del espacio nacional al internacional. La primacía urbana se agudiza, según Geller, en países donde las economías monoexportadoras son más acentuadas y donde las superficies son reducidas, porque el dominio urbano sobre lo rural y de lo internacional sobre lo nacional procede casi exclusivamente a través de la metrópoli nacional. Durante esta etapa, algunas regiones quedaron marginadas del espacio en que se constituyeron las relaciones capitalistas, porque carecían de recursos naturales para la exportación o porque se debilitaron las bases de sus estructuras precapitalistas a raíz del aumento del comercio exterior.

La aceleración de la urbanización durante la etapa de crecimiento hacia adentro es interpretada por Geller como un fruto tanto de la localización de la industria sustitutiva como de los cambios

rurales. Estos últimos, activados por la ampliación del mercado interno, involucran una mayor difusión de las relaciones capitalistas de producción, lo que elevó la productividad rural, expulsando población de los campos, a la vez que contribuyó a incorporar al mercado a nuevas zonas agropecuarias destinadas a generar alimentos y materias primas. Todo lo anterior, según Geller, conduce a una densificación del sistema urbano y a un aumento de las transacciones inter-regionales. Sostuvo que si bien la primacía aumenta en esta etapa, sus bases ya habían sido establecidas en la fase de crecimiento hacia afuera, lo que permite apreciar que una determinada estructura espacial de un período aparece condicionada por los patrones de ocupación social del espacio en períodos previos. Esta observación le parece relevante a Geller porque señalaría que las alternativas de cambio en las estructuras espaciales son reducidas, a causa de las rigideces que resultan del hecho que las inversiones en infraestructura, dotaciones físicas y servicios colectivos son de larga duración, lo que determina que los costos de oportunidad, asociados a las alternativas de cambio, sean siempre elevados.

Geller destacó algunos factores que acentuaron los desequilibrios regionales durante la etapa de crecimiento hacia adentro. Entre aquéllos señaló que los límites impuestos por la condición de dependencia en que se produjo el crecimiento industrial sustitutivo dieron lugar a la transferencia de excedentes económicos desde el sector rural, lo que originó una concentración del ingreso a nivel espacial, funcional y personal. Los instrumentos proteccionistas utilizados (control de cambios, altos aranceles, fijación de precios, subsidios a los servicios colectivos, intervención en el mercado de trabajo) señalan que las fuerzas del mercado no operaron libremente; por lo cual, apuntó Geller, siendo esencialmente correcta, resulta insuficiente la proposición efectuada por de Mattos en el sentido que los desequilibrios regionales se corregirían si se interviene en las fuerzas del mercado. Otros factores identificados por Geller como responsables de la agudización de los desequilibrios regionales tienen raigambre sociopolítica, como la adopción de pautas de consumo importada (automóvil, vivienda suburbana) o la socialización de los costos de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo (salud, educación, transporte, vivienda, servicios colectivos) por parte de las unidades capitalistas más modernas como una forma de elevar los ingresos indirectos del proletariado. Estos factores habrían originado una mayor demanda de mano de obra en ciertas áreas, lo que habría inducido flujos migratorios.

Señaló Geller que, no obstante la continuidad del proceso redistributivo de la población (urbanización, primacía, desequili-

brios regionales) durante las etapas reseñadas, las cuestiones espaciales no alcanzaron dimensiones políticas. Esto se debería, según Geller, a que las dinámicas económica y poblacional, pese a las contradicciones que ha presentado el funcionamiento del sistema, guardaron cierto compás, dado que esta última se ajustaba a la primera mediante los movimientos migratorios. De esta forma, sostuvo que la relevancia política que actualmente se confiere a las cuestiones espaciales se debería a dos factores: a) el agotamiento del proceso de acumulación de capital que presenta el modelo de crecimiento hacia adentro impondría manifestaciones espaciales no deseables; y b) el nivel espacial impondría dificultades al proceso de acumulación de capital.

Ahondando en sus observaciones Geller indicó que el proceso de acumulación de capital se ha debilitado en términos de su capacidad para generar empleo. Esto habría ocurrido porque la industria sustitutiva ha orientado su producción hacia los grupos de ingresos altos como un medio para paliar el reducido tamaño interno y porque el capitalismo latinoamericano ha sido lento en conquistar los espacios precapitalistas. Esta debilidad del proceso de acumulación, combinado con el acelerado crecimiento de la población en edad de trabajar, agudiza la falta de compás entre las dinámicas económica y poblacional. Como un fruto de este desequilibrio, Geller mencionó la concentración del proceso de marginalidad en las ciudades y la multiplicación de los conflictos relativos a la tierra urbana y a la provisión de servicios colectivos y de vivienda. De otro lado, señaló entre las dificultades que el nivel espacial impondría a la acumulación de capital, la condición creciente de los costos para atender necesidades de servicios colectivos, especialmente en las áreas metropolitanas. Estas han crecido tan rápido y desordenadamente que ciertas infraestructuras y servicios han de ser removidos y reemplazados, lo cual demanda cuantiosas inversiones.

Tomando en consideración los elementos expuestos, Geller efectuó tres proposiciones de reestructuración espacial: a) conseguir una distribución poblacional más homogénea que considere la calidad y variedad de los recursos naturales; b) fortalecer las pirámides urbanas, desalentando el crecimiento de las grandes ciudades y fomentando las de tipo intermedio, teniendo en cuenta los costos de los servicios colectivos; y, c) cambiar el ritmo de acumulación para compatibilizar inversiones directamente productivas con inversiones sociales. Reconoció que estas proposiciones suponen un cambio en el estado de desarrollo, tanto en materia de estrategias de crecimiento como en lo que concierne a las alianzas de clases que, desde el gobierno, decidan la distribución

de la acumulación y del progreso técnico. Reiteró, además, que, dadas las rigideces de las estructuras espaciales, las alternativas de cambio son reducidas. Sobre esta materia señaló que hay países, especialmente los más grandes, en los cuales los problemas espaciales son relativamente menores, porque la urbanización ha alcanzado en ellos niveles elevados y el crecimiento de la población es moderado. En tales países no habría urgencia por redefinir el proceso de ocupación del espacio y, en todo caso, es probable que sus sistemas urbanos contengan aglomeraciones alternativas a las metrópolis respecto de las cuales puedan compararse los costos marginales, económicos y políticos, involucrados por eventuales estrategias de redistribución. Pero hay otros países con problemas más agudos; se trata de aquéllos con fuerte gravitación rural, crecimiento poblacional elevado y con una metrópoli de alta primacía. En estos casos, las dificultades para implementar cambios espaciales son mayores, sostuvo Geller.

Adoptando la perspectiva que Utría calificó de búsqueda de soluciones dentro del sistema, Geller identificó dos posibles caminos para los países menores de la región, en los que las alternativas de reestructuración espacial parecen más difíciles. Un primer camino correspondería a la adopción de lo que pudiera llamarse modelo de industrialización tipo Hong-Kong, que consiste en la sustitución de exportaciones tradicionales por la oferta de bienes elaborados a bajo costo y representaría una forma de absorción de los excedentes de población relativa que no puede incorporarse a una industria que está orientada sólo al reducido mercado interno. Un segundo camino se dirigiría no a atacar las manifestaciones del proceso de concentración, sino a alterar sus raíces rurales e implicaría reorganizar la producción agraria sobre nuevas relaciones sociales y líneas de producción que sean intensivas en el uso de mano de obra. En el caso de los países grandes, Geller señaló que sus sistemas urbanos más densos pueden permitir la desconcentración y la amplitud de sus territorios presentando además la posibilidad de expandir la frontera agrícola, como ha sucedido en el Brasil, o de ampliar la producción de recursos valiosos, como ha ocurrido con el petróleo en México.

Algunas opciones de reestructuración espacial

Kosinsky destacó que es importante hacer distinciones entre países grandes y pequeños, añadiendo que parte de las limitaciones que se les presentan a estos últimos pudiera superarse mediante una estrategia de integración de mercado. Geller sostuvo que esta posibilidad no garantizaba la libre movilidad de población y

capitales entre países, principio básico para encarar la redistribución poblacional; en este sentido aclaró que sería necesario evaluar la experiencia del mercado común centroamericano.

Lefebber manifestó que concordaba con Geller respecto de la necesidad de cambiar las estrategias de asignación de recursos y de buscar procesos de producción más intensivos en fuerza de trabajo para obviar el problema del desempleo. Sin embargo, sostuvo que era necesario indagar acerca de cómo conseguir tales propósitos dentro de la actual estructura económica de los países latinoamericanos. Argumentó que en las economías de mercado esos fines se obtendrían cambiando la estructura de precios para demostrarle a los empresarios que el empleo de mano de obra sería más ventajoso que el uso de capital. Indicó que los sectores en los que sería factible incentivar la ocupación de fuerza de trabajo son los agrícolas productores de alimentos, los agroindustriales de pequeña escala y las obras públicas. En este sentido, señaló Lefebber, sería conveniente propiciar actividades que generan bienes de consumo para los sectores de bajos ingresos a la vez que mejorar las vías de transporte entre áreas rurales y urbanas; de tal modo se haría un uso intensivo de mano de obra y se agilizaría la circulación de los productos agrícolas. Además, dentro de esta estrategia sería esperable que se incrementasen obras tales como rehabilitación de tierras, irrigación, etc. Todo lo anterior, según Lefebber, supone cambiar las actuales estructuras de precios y de subsidios, que resultan en una excesiva acumulación urbano-industrial.

León señaló la existencia de dos grandes problemas frente a una eventual estrategia tipo Hong Kong para los países pequeños de la América Latina. El primero concierne a la viabilidad que tendría este modelo en naciones pequeñas en las que, como ha sucedido en la última década, Centroamérica y el Caribe, se ha adoptado un patrón tipo Formosa, pues junto con aumentar la producción de granos básicos han ampliado las exportaciones agropecuarias. Si en tales países se implementase un modelo tipo Hong Kong ello implicaría contratar mano de obra con salarios más bajos que los que actualmente se ofrecen. El segundo problema mencionado por León corresponde a la escasa generación de empleos que se deriva de una estrategia estilo Hong Kong.

Para Jader de Andrade el modelo Hong Kong debiera, por principio, ser descartado como tema de debate porque se basa en la miseria de la mano de obra. Tampoco le parece válido postular, como lo hace Lefebber, que un cambio de la estructura de precios en favor del sector agrícola originaría un incremento

del empleo. Para fundamentar esta objeción, de Andrade mencionó el ejemplo reciente de Venezuela, donde se promovió una sustancial elevación de los precios de los bienes agrícolas y se otorgaron subsidios y créditos especiales al sector agropecuario. Al evaluarse esta política se constató que los pequeños productores y los trabajadores del área reformada de la agricultura hacían un uso mínimo de estos recursos, mientras que los verdaderos beneficiarios fueron grupos de la banca, el comercio y la agroindustria, los cuales integraron sus intereses dando lugar a una mayor concentración de los ingresos y del proceso de acumulación. Todavía más, añadió de Andrade, se conformaron empresas agropecuarias modernas que expulsaron población rural. De lo anterior, concluyó, se infiere que dadas las condiciones de desarrollo dependiente y monopolístico, un cambio en la estructura de precios en favor del sector agropecuario está muy lejos de constituir una panacea.

Lefebvre replicó indicando que el ejemplo venezolano no es un argumento suficiente como para invalidar su tesis, sino que la fortalece, porque no hay situación alguna que muestre un aumento del empleo bajo condiciones de subsidio al capital. Agregó que si se subsidia el uso del capital y si la estructura de precios se torna desfavorable al uso de trabajo, la tasa de generación de empleo habrá de deprimirse.

Geller reconoció los problemas de miseria que se asocian al modelo tipo Hong Kong pero insistió en que, siendo descartable desde un punto de vista valorativo, constituye una opción que estaría más próxima a los intereses de las clases dominantes que a un cambio radical al estilo urbano. Esta última alternativa no parece ser viable dentro de la estructura de poder vigente en los países latinoamericanos; sin embargo, reconoció, Cuba es el único país de la región que ha adelantado efectivamente en cuanto a reducir la primacía urbana, redistribuir su población y disminuir los desequilibrios regionales. El problema de la sustitución de capital por trabajo que mencionara Lefebvre no sólo puede enfrentarse, según Geller, entre áreas agrícolas y urbanas, sino que es posible encararlo desde una perspectiva regional, buscando combinaciones apropiadas de los procesos productivos.

De Mattos coincidió con Geller acerca de la existencia de condiciones proteccionistas como marco para el surgimiento de la industrialización sustitutiva. Sin embargo, recalcó que dentro de los países las fuerzas del mercado han operado libremente y que las empresas escogieron su localización basándose, fundamentalmente, en un cálculo económico dentro del cual se privilegiaron los sitios de emplazamiento del mercado. Advirtió que en el

período de crecimiento hacia adentro no hubo restricciones de tipo alguno en materia de movilidad del capital porque no existía, como asunto público, el problema regional. Señaló, además, que en la exposición de Geller se omitió la consideración de los efectos que sobre la configuración espacial de los países latinoamericanos ejerce el nuevo modelo de desarrollo industrial oligopólico o monopolístico con vinculación transnacional. Este es un tema que, según de Mattos, tiene fuerte incidencia en las proposiciones que efectúa Geller.

Geller admitió que no había considerado explícitamente las características del modelo de desarrollo capitalista reciente, pero señaló la existencia de un fenómeno paradójico en el comportamiento de las grandes empresas, con raigambre transnacional. Sostuvo que éstas eran las únicas empresas capacitadas para la descentralización, porque ellas son las que detentan las palancas de la inversión; sin embargo, manifestó que, en ausencia de una intervención estatal, esas empresas tienen un patrón altamente concentrador como lo indica el ejemplo de la industria mexicana.

Armando Di Filippo sostuvo que tradicionalmente se plantean como alternativas de desarrollo dos opciones para los países latinoamericanos: a) expansión agrícola-rural con eventual promoción de la agroindustria; y, b) ampliación de la industrialización sustitutiva acompañada de un cierto grado de proteccionismo. Ambas opciones se plantean como antagónicas y excluyentes. Pudiera, entonces, preguntarse si lo que se pretende con la primera de ellas es redefinir la posición de la América Latina en el mercado internacional mediante una mayor diversificación de las exportaciones primarias y la eliminación de todo proteccionismo y estímulo a la industria sustitutiva. Esto último, según Di Filippo, se asemeja a algunas estrategias nacionales recientes cuya aplicación involucra un franco retorno a las condiciones del siglo pasado. Sin embargo, sostuvo, estas estrategias se enfrentan con, por lo menos, un tope estructural de inviabilidad en materia de empleo, por cuanto las principales interesadas en aplicar esas estrategias son empresas transnacionales que reemplazarían con tecnología intensiva de capital a una multitud de unidades productivas, tradicionalmente generadoras de empleo. En este sentido precisó que no ha sido la industria la principal fuente de empleo en la región, sino una serie de actividades terciarias, las que varían mucho en su contenido entre una metrópoli industrializada y una pequeña localidad periférica de algún país. Se manifestó partidario de propiciar industrias dinámicas, como la metal-mecánica, que generan empleos directos e indirectos a través de una variada gama de servicios.

Estando de acuerdo con Di Filippo respecto del rol estructural

del empleo, Geller estimó inapropiado exagerar el argumento según el cual los cambios a nivel espacial aparecen determinados fundamentalmente por el comportamiento de la oferta. Sostuvo que es a partir de este énfasis que se comprende la observación efectuada por Di Filippo acerca de la importancia de las industrias productoras de bienes de capital, como las metal-mecánicas. Indicó, sin embargo, que la experiencia histórica permite identificar otras actividades industriales que han sido más dinámicas en lo que concierne a redistribución del ingreso, como sucede con aquellas que producen bienes de consumo para los trabajadores.

4. Distribución espacial de la población y nuevo orden económico internacional

Análisis de Villamil

Continuando el debate, José Joaquín Villamil presentó un trabajo en el que destacó el rol que procesos de tipo global tienen respecto de los problemas de distribución espacial. En particular, se refirió a dos puntos: a) la descripción del contexto general en el que se produce el proceso de desarrollo; y b) las opciones de cambio que surgen dentro de aquel marco.

Con relación al contexto general, Villamil señaló varios puntos. En primer lugar el capitalismo de postguerra ha configurado un sistema global que supera la vigencia de las modalidades nacionales específicas y los eventuales conflictos entre éstas. En segundo lugar, bajo tales condiciones se genera una descentralización de la producción industrial en el mundo; esto ocurre de diversas maneras: surgimiento de plataforma de exportación (tipo Hong Kong), mecanismos internacionales de subcontratación; redespiegue de actividades industriales hacia los países periféricos (como sucede con industrias contaminantes). En tercer lugar, se registra una centralización de ciertos procesos, como los de investigación y desarrollo tecnológico y los de decisión acerca de lo que ha de producirse, que ocasiona una homogeneización de la tecnología, de los patrones de consumo y de los criterios que orientan políticas, todo lo cual lleva a la aplicación de medidas similares a través del mundo (construcción de ferrocarriles metropolitanos y de autopistas). En cuarto lugar, se produce una reestructuración de las clases sociales que involucra conflictos entre fracciones de la burguesía, especialmente entre industrias y terratenientes (en la República Dominicana la adopción de un modelo tipo Hong Kong ha llevado al Estado a restringir el precio de los alimentos, distanciándose de los intereses de los terratenientes,

como un modo para mantener bajos los niveles de salarios industriales).

Villamil señaló que estos puntos tenían relevancia para las tesis 6 y 4 identificadas por Geisse, en el sentido que las ventajas comparativas pierden relevancia porque la inserción de los países periféricos en la economía mundial no se define siguiendo tales criterios, ni siquiera sobre la base de ventajas absolutas que aquellos países puedan presentar. En rigor, esa definición ocurre de acuerdo con el modo global de funcionamiento del sistema internacional que presenta el capitalismo. Agregó Villamil que dentro de este esquema la industrialización sustitutiva deja de tener importancia. Sostuvo que los puntos expuestos indican un cambio en los marcos de referencia para la discusión de eventuales estrategias de desarrollo. Así, por ejemplo, la observación de Kosinsky acerca de la integración de mercados como una opción para los países pequeños pudiera estrellarse con situaciones como la que ha presentado el mercado común centroamericano, cuya constitución aceleró la penetración de empresas transnacionales. De otro lado, la modernización de la agricultura, en numerosos países, ha implicado la sustitución de productos tradicionales de consumo popular por otros cuya aplicación implica desplazamiento de mano de obra y acentuación de la dependencia.

Como corolario de lo anterior, Villamil manifestó que las características contextuales introducen cambios en los marcos de referencia conceptuales para el análisis de los problemas del desarrollo. Comienza a perder vigencia, por ejemplo, la discusión acerca de cambios en los términos de intercambio porque muchas de las exportaciones del tercer mundo constituyen, en rigor, transacciones que ocurren dentro de las propias empresas transnacionales. Por otra parte, esta nueva organización global del capitalismo ha conducido a la formación de subsistemas "regionales" centro-periferia, como sucede con el relacionamiento de los Estados Unidos con México y los países del Caribe que integran un subsistema dentro del cual se origina un particular patrón migratorio internacional que afecta seriamente la distribución espacial de los países involucrados. La migración de mexicanos a los Estados Unidos, el flujo turístico desde este país a México, la explotación petrolera mexicana orientada a satisfacer la demanda de los Estados Unidos, son elementos que inciden en la definición de la estructura espacial de México. Una vez inscritos dentro de estos subsistemas "regionales", los países periféricos ven aún más limitadas sus opciones de cambio. En otros términos, el estudio de alternativas de reorganización espacial en estos países requiere considerar los dos niveles de estructuración internacional: aquel que corresponde al sistema

global transnacional y aquel otro que alude a los subsistemas "regionales" de relación centro-periferia.

No obstante las complejidades reseñadas acerca del contexto del desarrollo y de las dificultades que éste impone a las opciones de cambio, Villamil señaló que existen múltiples interpretaciones y proposiciones sobre alternativas para los países periféricos. Sin embargo, advirtió que éstas no guardan relación con los avances logrados en materia de práctica técnica y científica dentro del campo de la planificación. Sostuvo que los modelos tradicionales, basados en formulaciones económicas o en análisis sociológicos de la modernización, están orientados al manejo de cambios "al margen" y que, como tales, carecen de sentido para la aplicación de formas alternativas de desarrollo. Agregó que si lo que se pretende con un modelo de planificación es la transición desde un esquema capitalista periférico a otro de tipo alternativo, no es mucho lo que pueden aportar los elementos teóricos al estilo Tinbergen o la literatura producida en los países socialistas. Indicó que para tal propósito no basta con utilizar juegos de variables materiales, sino que también se requiere considerar elementos superestructurales, como los valores e ideologías imperantes. En suma, señaló, para poder implementar un modelo alternativo de desarrollo es preciso que se produzca un cambio político que, a su vez, cambie la perspectiva orientadora de los modelos de planificación.

Finalmente, Villamil se refirió a los problemas de organización espacial, manifestando que dentro de los modelos neoclásicos se asigna al espacio una función semejante a la de un bien de consumo, lo cual implica que se le deje al arbitrio de las fuerzas del mercado. Un modo alternativo de concebir al espacio consistiría en tratarlo como un insumo para la producción y, en este sentido, mencionó los trabajos de Carlos Matus acerca de desarrollo vertical y desarrollo horizontal. Concluyó su exposición sosteniendo que ya es un lugar común interpretar a las organizaciones espaciales como frutos de diferentes estilos de desarrollo, por lo cual le pareció importante considerar la experiencia cubana como alternativa frente a la de otros países latinoamericanos.

Distribución espacial de población, empresas multinacionales e industrialización

Di Filippo apuntó que las intervenciones efectuadas por Villamil y de Mattos dejan la impresión que las corporaciones transnacionales son protagonistas principales e inexcapables de la escena contemporánea, superponiéndose a las estructuras de poder político nacionales. Sostuvo que, en este contexto, al usarse el eufe-

mismo de un estilo de desarrollo alternativo, en rigor se hace referencia a la actitud que debe adoptarse frente a aquellas corporaciones en su calidad de proveedoras de capital y de fuentes transmisoras de progreso técnico. Desde esta perspectiva, distinguió entre proposiciones de desarrollo que presuponen la existencia de las corporaciones transnacionales y aquellas otras que implican un drástico cambio del sistema económico y político. Frente a esta polarización, sostuvo que es necesario precisar los tipos de relación viables entre el poder político nacional y aquellas corporaciones, aclarando que ellos dependerán de la fortaleza que tenga el Estado para orientar las acciones de estas últimas hacia fines que se consideren socialmente deseables. Señaló el ejemplo de países socialistas en los que el Estado ha fijado las condiciones de intervención de las corporaciones transnacionales.

Volviendo al tema de la industrialización como fuente generadora de empleos directos e indirectos, Di Filippo respondió a Geller señalando que la cualidad dinámica se adjudica a una industria que crece en virtud de las orientaciones que proporciona la elasticidad-ingreso de la demanda, la cual, a su vez, depende de la distribución del ingreso. Al modificarse esta última, podrá incrementarse la demanda de automóviles o de bicicletas, que es un bien salario para el obrero, o se transferirá la demanda residencial a viviendas económicas. Sostuvo que en cualesquiera de estos casos se elevará la demanda de acero, de tornos, de equipos, haciéndose uso de un cierto progreso técnico. Además, indicó que si en la América Latina se desacelerara el crecimiento industrial se modificaría negativamente la estructura de empleo no sólo por lo que concierne a las ocupaciones industriales, sino también por lo que atañe al empleo en servicios conexos.

Frente a la observación de Di Filippo acerca de las relaciones entre el poder político nacional y las corporaciones transnacionales, Villamil concordó en que se trata de un tópico fundamental, pero sostuvo que el poder político no es una categoría abstracta, sino que resulta de una constelación de fuerzas dentro de las cuales los que tienen mayor ingerencia suelen estar integrados a la estructura internacional y, por esa misma razón, se oponen a los cambios en aquel relacionamiento.

Modelos de planificación y comportamiento de las empresas multinacionales y rol del mercado interno

Alan Lavell consideró que Villamil no era lo suficientemente explícito al apuntar que el propósito de la planificación debiera ser "compatibilizar objetivos de eficiencia y equidad", dado que los modelos de planificación aplicados en la América Latina persiguen

la compatibilización entre objetivos de acumulación y legitimación política. Dentro de esta perspectiva, sostuvo Lavell, la búsqueda de "cambios en las estructuras sociales y económicas", que menciona Villamil, pudiera interpretarse en el sentido de diversificación de tales estructuras y no, como parece ser el propósito del autor, en términos de una modificación del sistema económico, político y social. Agregó Lavell que la planificación es una actividad política y, como tal, no deja la posibilidad de erigir modelos alternativos ya que su función, dentro del aparato del Estado, consiste en mantener las formas estructurales (económicas, sociales y políticas) existentes. Villamil respondió señalando que concordaba con Lavell en cuanto a que sólo podrán surgir modelos alternativos de planificación si se adoptan modelos alternativos de desarrollo.

Geisse manifestó que la exposición de Villamil dejaba la impresión de que el comportamiento de las empresas transnacionales era homogéneo a lo largo del mundo. Sostuvo que en ciertos países esas corporaciones se interesaban más en los mercados internos que en las exportaciones, como lo muestran algunas investigaciones sobre la materia efectuadas en el Brasil, las cuales señalan que el capital transnacional no persigue en ese país la depresión de los salarios, sino la ampliación de la demanda interna. En otros países, las corporaciones operan guiadas por la explotación de recursos naturales que presentan condiciones excepcionales y no por la reducción de los salarios, como aconteciera en Chile con las empresas cupríferas. Finalmente, están aquellos países que son utilizados por las corporaciones transnacionales como plataformas de exportación aprovechando las ventajas comparativas de una *mano de obra barata y condiciones de estabilidad política*. Geisse estimó que esta diferenciación era relevante para debatir la aplicabilidad de ciertas tesis sobre desarrollo y las implicaciones espaciales que éstas tendrían.

Hamilton Tolosa observó que lamentablemente Villamil no discutió cuáles pudieran ser las alternativas de desarrollo futuro para los países más grandes de la región y que están en una fase de transición económica; sin embargo, estimó que parece ser evidente que estas opciones se vinculan con la ampliación de los mercados internos. Sostuvo que las economías de transición no pueden continuar con el patrón de desarrollo que han exhibido en los últimos años, requiriéndose de cambios en materia de empleo y distribución de ingreso. Manifestó que a lo largo de este período se ha manejado el supuesto de que el factor capital era escaso, lo que inducía a acciones orientadas a reducir artificialmente el costo de tal factor, generándose distorsiones en términos de empleo y distribución de ingreso. Sin embargo, señaló, las soluciones que se

ofrecen a estos problemas siguen siendo formuladas en términos muy globales relativos al uso de técnicas intensivas de mano de obra y a la promoción del sector servicios. Recalcó que dentro de tales economías ya no es adecuado propiciar subsidios generalizados al empleo de fuerza de trabajo, pues como lo señala la experiencia reciente del Brasil, los empresarios no responden a tales subvenciones debido a que en vistas que las técnicas de producción son exógenas no les quedan muchas posibilidades de elección.

Villamil indicó que la literatura reciente alude a una serie de concepciones normativas (desarrollo alternativo, necesidades básicas, desarrollo autocentrado, nuevo orden económico), cuya viabilidad dentro del sistema económico global vigente no ha sido analizada. Por ejemplo, mencionó que la concepción del nuevo orden internacional se refiere a un mejoramiento de los términos de intercambio, pero, como se señalara anteriormente, esto pierde sentido en la actualidad debido a que una parte importante de las transacciones internacionales corresponde a transferencias internas de las corporaciones transnacionales.

5. El Estado, la planificación y las desigualdades interregionales en la América Latina

Enfoque de Gilbert

La parte final del debate se destinó al análisis del documento de Alan Gilbert. En su exposición Gilbert sostuvo la conveniencia de reflexionar frente a los cambios que han experimentado las disciplinas que estudian el desarrollo (sociología, economía, geografía, planificación) y a los fracasos que han presentado las "soluciones técnicas" que se han ofrecido a los problemas del desarrollo y del subdesarrollo. Aclaró que su reacción ante el antiguo paradigma, que sostenía la posibilidad de resolver cualquier problema siempre que se dispusiera de los instrumentos apropiados, también se extiende al nuevo paradigma o sabiduría convencional, que tiende a una suerte de nihilismo porque indica la imposibilidad de actuar debido a que las fuerzas que controlan la estructura de poder impiden efectuar cambios significativos. Manifestó que el conocimiento académico experimenta ciclos, sin jamás volver exactamente al punto inicial, reaccionando siempre para tomar direcciones que luego suelen mostrarse erróneas; entre una instancia y otra se produce algún avance cuya magnitud es incierta. Si esta incertidumbre es riesgosa en el campo académico, lo es más en el de la planificación: muchas "soluciones sabias" adoptadas en materia de

asignación de recursos se muestran, algunos años después, inapropiadas. La esencia del documento presentado, señala Gilbert, consiste en tratar de discernir hasta qué punto se dispone, a escala del planificador individual y a escala del Estado, de opción alguna para la población pobre de América y, en general, de los países del tercer mundo.

Gilbert subrayó cuatro supuestos básicos de su ponencia. Primero, los patrones de desigualdad regional no serán modificados sólo mediante políticas regionales, no obstante que éstas debieran implementarse porque pueden contribuir a la redistribución poblacional y al desarrollo de áreas específicas, sino a través de programas regionales orientados por un objetivo de desarrollo equitativo y no por la mera promoción del crecimiento económico. Segundo, el Estado, dentro de una sociedad capitalista dependiente o de una economía mixta, está en condiciones de *modificar*, aunque no de eliminar, las desigualdades regionales, siempre que se apliquen políticas poderosas y coherentes. Tercero, los gobiernos de los países latinoamericanos no han formulado políticas que, teniendo esas características, pudieran afectar las disparidades entre regiones, a pesar de que se encuentran, en su mayor parte, capacitados para hacerlo. Cuarto, las razones por las cuales aquellos gobiernos no han formulado esas políticas deben buscarse en ámbitos que exceden a lo puramente técnico e ideológico. Indicó Gilbert que en su exposición enfatizaría estos dos últimos supuestos.

Según Gilbert los diagnósticos latinoamericanos acerca de las desigualdades regionales se distinguen por un exceso de simplificación. Suele sostenerse que, debido a la condición dependiente que presenta el capitalismo en la América Latina, esas desigualdades tenderían a incrementarse. Aunque esto puede ser correcto cuando se consideran las tendencias concentradoras de la población y del ingreso, la situación, a juicio del Gilbert, es más compleja porque se ha detectado, mediante indicadores de bienestar, que las desigualdades no han aumentado ni disminuido, sino que tienden a mantenerse. Por ejemplo, indicó, la población de las regiones más deprimidas no se está pauperizando cada vez más, aunque, debido al crecimiento vegetativo, el número absoluto de pobres ha aumentado; es decir, no se registra, en general, una declinación de los niveles de vida en la mayoría de las regiones latinoamericanas.

Continuando su exposición, Gilbert señaló que no se ha avanzado mucho respecto del rol del Estado frente a las desigualdades regionales. A nivel teórico algunos autores coinciden con Hirschmann en cuanto a que la intervención del Estado puede aminorar la mayoría de esas desigualdades, mientras que otros concuerdan con Myrdal en el sentido que esa intervención daría lugar a una acen-

tuación de las disparidades. Este debate se encuentra en pleno desarrollo, pero, según Gilbert, los argumentos que se emplean son insatisfactorios dado que la naturaleza del Estado puede variar entre un contexto y otro. En opinión de Gilbert, la tesis de Poulantzas acerca del rol del Estado en las sociedades capitalistas es, en lo general, correcta pero resulta ser insuficiente en la medida que no *siempre*, sino *habitualmente*, los intereses de las clases dominantes tienen mayor gravitación en la estructura de poder. Aunque, reconoció, hay límites a la acción estatal, ésta puede variar entre un polo de bienestar y otro de tipo despótico. Señaló que en la América Latina es difícil encontrar ejemplos de Estado-bienestar, pero esto no significa que sólo existan gobiernos despóticos. Por otra parte, agregó que, si bien el Estado tiene la función de mantener el *status quo*, también le corresponde evitar estallidos violentos y es por ello que, dentro del sistema, ocurren gradualmente cambios que tienden a impedir que determinadas situaciones empeoren. Dentro de esta perspectiva ubicó Geller a la planificación, advirtiendo que así como no hay Estados neutros, tampoco la planificación puede entenderse como una dimensión neutral.

A partir de las consideraciones precedentes, Gilbert argumentó que hay gobiernos, en la América Latina, que están interesados en reducir las desigualdades regionales y de ingreso, los cuales tendrían una autonomía relativa como para operar en tal sentido. Sostuvo que ésta era la situación de Colombia, Venezuela y México, aunque no necesariamente de Chile o el Brasil. A pesar de estas condiciones, las desigualdades regionales se han mantenido estables. Tratando de buscar una explicación, Gilbert indicó que una de las razones estaría dada por la marcada obsesión en torno al crecimiento económico, lo que, a su juicio, constituye una ideología entre los planificadores imbuidos por consideraciones de orden "técnico". Recalcó que esta ideología se ha traducido en un énfasis en la industrialización sustitutiva y en un modelo de asignación de recursos que otorga prioridad a las inversiones y programas que garanticen un mayor crecimiento, dejándose de lado las acciones redistributivas y de desarrollo regional. La ideología del crecimiento se manifestó, según Gilbert, en algunos casos "exitosos" de desarrollo regional (programa de la Guayana venezolana, siderurgia de Las Truchas en México, proyectos hidroeléctricos de la cuenca del Paraná), donde el componente regional está dado sólo por la localización y la medida de éxito está constituida por el aporte al crecimiento de la economía nacional.

Gilbert insistió en que la falta de políticas coherentes de tipo regional obedece al peso que tiene la ideología del crecimiento entre los planificadores. Señaló que la estrategia regional colom-

biana de los años 1970 y 1974 sucumbió a raíz de que el conflicto entre metas regionales y nacionales se resolvió en favor de estas últimas, lo que ha conducido a una mayor concentración espacial. Por otra parte, mencionando a Friedman, indicó que si el programa de la Guayana ha avanzado en Venezuela se debe a que responde a un objetivo nacional de crecimiento; en tanto no se ha implementado ningún otro programa de tal envergadura en otras regiones de ese país. Sin embargo, advirtió que bajo determinadas circunstancias críticas, que afectan intereses nacionales, es posible que los gobiernos se vean forzados a adoptar acciones regionales, aun cuando no tengan una motivación explícita para hacerlo, como sucediera en el Brasil con respecto a la región del Nordeste en 1959 y en 1970 con su ampliación a la Amazonia. No obstante que estos programas tuvieron algunos propósitos redistributivos, sostuvo Gilbert, los instrumentos utilizados formaban parte del arsenal técnico de la ideología del crecimiento económico nacional y las principales beneficiarias resultaron ser las grandes empresas. De estas tres manifestaciones de la intervención estatal, Gilbert infirió que las metas y criterios del crecimiento nacional se imponen sobre el desarrollo regional, recurriéndose al uso de soluciones técnicas que, en lugar de aminorar las desigualdades, tienden a acentuarlas.

Un segundo elemento distinguido por Gilbert para interpretar la escasa eficacia de la intervención del Estado, en términos de reducir las desigualdades regionales, consiste en la persistencia de ciertas tendencias centralizantes. Manifestó que el intento por introducir criterios de asignación de recursos públicos que sean más "técnicos" que "políticos" ha llevado a los gobiernos a adoptar decisiones orientadas por principios de "eficiencia", lo que ha agudizado la concentración y, no obstante que pudiera haberse aumentado el número absoluto de personas con acceso a servicios esenciales (salud, educación, agua potable, alcantarillado), ha acentuado las desigualdades entre regiones y entre áreas urbanas y rurales. Además, sostuvo Gilbert que estas acciones técnicas suelen ser emprendidas por agencias centrales de gobierno (salud, educación, obras públicas) en forma independiente, sin coordinación entre ellas, lo que torna más complejos problemas de asignación de recursos y origina una mayor acentuación de la concentración. En algunas ocasiones, agregó, los gobiernos resuelven conceder fondos a las instancias locales de poder (municipios), lo que obedece a alguna meta de descentralización, pero habitualmente lo hacen de acuerdo a la capacidad técnica que estas instancias presentan, dando lugar a una más acentuada desigualdad. En síntesis, argumentó Gilbert, los gobiernos han efectuado intentos de descentralización, tratando de paliar los efectos de la acción de la

empresa privada que, orientada por el comportamiento del mercado, agudiza la concentración y las desigualdades regionales, pero tales esfuerzos no han fructificado a causa de la falta de una política coherente, que articule a las diferentes agencias oficiales, y del uso de criterios imbuidos por la ideología del crecimiento económico nacional y del empleo "eficiente" de los recursos públicos.

Continuando su exposición, Gilbert se refirió a algunos problemas que presentan la planificación y los planificadores en la América Latina, lo que constituye otro elemento para comprender las deficiencias en la acción de los gobiernos frente a las desigualdades regionales. Manifestó que los políticos han hecho un uso indebido de la planificación al institucionalizarla como un medio para asegurar recursos externos. Sostuvo que, en parte, esta situación ha sido incentivada por ciertas agencias financieras internacionales que condicionan la concesión de préstamos, de acuerdo con ciertos criterios técnicos, a la disponibilidad de planes; éstos se convierten en grandes "paquetes de palabras" cuyo propósito esencial es justificar las peticiones de créditos. Por otra parte, señaló que los planificadores oficiales de la América Latina no han jugado el rol que les correspondía (presentar opciones informadas y persuadir a los políticos para escoger rumbos), sino que han buscado un ajuste dentro del sistema tratando de legitimarse como políticos ante cada gobierno. Además, señaló que muchos planificadores altamente calificados se han visto profundamente afectados por los cambios en el paradigma y por la incertidumbre que se deriva de los ciclos experimentados por el conocimiento académico, lo cual les ha llevado a dejar de planificar y a criticar, desde fuera, al sistema de planificación, adoptando una posición nihilista.

Con relación al segundo de sus supuestos, el problema de la modificación de las desigualdades regionales, Gilbert apuntó que éstas son difíciles de interpretar a la luz de los instrumentos de medición disponibles. Agregó que esas desigualdades no son directamente equivalentes a las disparidades personales y que lo más significativo, dentro de este contexto, es estudiar y tratar de modificar los niveles absolutos de bienestar de la población. En este sentido, le parece poco relevante que los técnicos se inquieten por las diferencias de tamaño entre las ciudades o por las disparidades de ingreso del capital entre regiones; más bien, estimó que los esfuerzos debieran destinarse a interpretar el porqué de las desigualdades en materia de bienestar para toda la población y a diseñar políticas que tiendan a *modificar* la magnitud absoluta de esas desigualdades. Reiteró que, en virtud de todas las consideraciones realizadas anteriormente, el Estado está en condiciones de realizar acciones eficaces

dentro de este campo, aun en sociedades dependientes de tipo capitalista, siempre que se formulen políticas poderosas y coherentes.

Finalmente, Gilbert hizo referencia al primero de sus supuestos advirtiéndole que existen dos formas para encarar la *modificación* de las disparidades regionales: a) diseño de programas regionales; y, b) elaboración de programas nacionales de orden social. Considerando la experiencia de países europeos, en los cuales existen desigualdades regionales, sostuvo que los programas regionales han ayudado, en cierta medida, a paliar los efectos de esas disparidades. Sin embargo, advirtió que ha sido mayor la eficacia de algunos programas nacionales (salud, ayuda a los desempleados, redistribución del ingreso mediante políticas fiscales, etc.), los cuales han contribuido a disminuir las desigualdades entre regiones más ricas y más pobres a menos de un 50 por ciento de lo que fueron hace veinte o treinta años. De esta experiencia infirió, para la América Latina, que las desigualdades entre regiones no podrán *modificarse* sólo a través de planes diseñados específicamente para ciertas regiones, sino que se requerirá, simultáneamente, propiciar programas de alcance nacional que estén imbuidos de criterios distintos a los de la ideología del crecimiento económico.

Acerca del rol del Estado y de las condiciones para atenuar las disparidades interregionales

Lefebvre comentó que Gilbert pareciera adjudicar al Estado una fuerte responsabilidad en la perpetuación de las disparidades regionales pues, al reconocer la autonomía relativa de esta institución, supone que le correspondería el rol de modificar esas desigualdades. En particular, dentro de la América Latina, el Estado sólo habría comenzado a preocuparse muy recientemente por esta materia.

Gilbert aclaró que sus observaciones acerca del rol del Estado conciernen a una situación contemporánea, por cuanto, a su juicio, éste no ha sido el causante original de las desigualdades regionales en la América Latina. Opinó que las últimas surgieron a raíz de la modalidad con que las economías de este continente fueron absorbidas a nivel internacional. Reiteró que, a lo largo de los últimos veinte años, la acción de los gobiernos latinoamericanos no ha contribuido a reducir, sino a ampliar, las disparidades en la distribución espacial de la población, pero que esto no ha involucrado, necesariamente, una agudización de las desigualdades regionales en materia de bienestar para toda la población.

Con referencia al primer supuesto de Gilbert, según el cual las disparidades regionales se atenuarían como fruto de programas

nacionales de bienestar social más que como resultado de políticas regionales, Lefebver señaló que posiblemente esto sea válido para la experiencia europea, aunque no necesariamente aplicable para otros contextos donde los problemas de desigualdad no son fruto de recesiones coyunturales, sino que tienen un fundamento estructural. Sin duda, sostuvo Lefebver, la historia es siempre sugerente, pero no puede descuidarse el contexto dentro del cual se define la capacidad institucional de generar programas y de estimar sus efectos. Además, agregó, deben precisarse otros requerimientos básicos para diseñar programas globales de bienestar: a) ha de ser factible implementar políticas en gran escala relativas a impuestos y subsidios; b) debe haber una amplia capacidad para asegurar una fluida comunicación; c) deben existir grandes márgenes de redistribución; y, d) deben existir actitudes positivas hacia los pobres y los desempleados, sea por motivaciones humanitarias o políticas.

Gilbert concordó con Lefebver y sostuvo que una de las razones de la escasa eficacia de la planificación es la tendencia a exagerar la importancia de las experiencias tenidas en ciertos lugares, para luego tratar de trasplantarlas a contextos diferentes. Reconoció que mencionar ejemplos europeos puede ser algo riesgoso cuando se trata de problemas latinoamericanos; sin embargo, siempre es de utilidad tratar de extraer lecciones de los fracasos para reforzar la idea de que ciertos elementos pueden ser inconvenientes cuando se persigue un determinado propósito.

Reconociendo que muchos programas regionales, promovidos bajo el principio del equilibrio regional pero sin tener carácter nacional, pueden afectar adversamente a las regiones, Lefebver se preguntó cómo implementar acciones nacionales que reviertan hacia los niveles locales. Señaló que para conseguir tal fin sería necesario operar, en la América Latina, con las mismas agencias centrales que, de acuerdo con Gilbert, no han actuado de modo apropiado por diversas razones, lo cual hace pensar que ellas no serían los vehículos apropiados para promover el cambio social requerido para aplicar medidas redistributivas.

Recordó Lefebver el argumento de Gilbert acerca de la orientación ideológica de las estrategias nacionales en términos de maximizar el crecimiento económico, lo que frecuentemente tiende a perpetuar el desempleo y la pobreza. Sin embargo, señaló que no todas las estrategias de crecimiento conducen a tal resultado; puede haber algunas que tiendan a absorber fuerza de trabajo, implicando una compatibilización entre crecimiento y equidad. El problema que le parece más relevante es si el sistema de mercado, pese a haber sido distorsionado para servir ciertos intereses particu-

lares, podrá ser ajustado como para conceder beneficios más reducidos al capital e incentivar el uso más intensivo de fuerza de trabajo. Manifestó que ésta es una consideración que involucra dimensiones políticas difíciles de resolver.

Parte III

**LA INCORPORACION DE VARIABLES
SOCIO-DEMOGRAFICAS EN
LA PLANIFICACION**

**LA UTILIZACION DE LA
INFORMACION DEMOGRAFICA Y LOS
ESTUDIOS DE POBLACION
EN LA PLANIFICACION**

**César Peláez
CELADE**

INTRODUCCION

Actualmente existe consenso en que el desarrollo económico y social y el cambio demográfico están interrelacionados. Sin embargo, la complejidad de esos procesos y la escasez de información estadística confiable hacen difícil la cuantificación de las relaciones entre las diferentes variables.

En el documento de introducción a la primera parte del Seminario se hace una revisión del estado actual del conocimiento sobre las tendencias, las causas y las consecuencias de la redistribución espacial de la población en general y especialmente de la migración interna. Después de describir las principales tendencias se muestra cómo esa redistribución es un proceso complejo que depende de un conjunto de movimientos migratorios de distintos tipos, muchas veces interrelacionados y del crecimiento vegetativo diferencial de distintas áreas. A continuación se examinan los factores directos, objetivos y subjetivos, que determinan la propensión a migrar de las personas y las características de los migrantes y se pone de relieve cómo la influencia de esos factores está condicionada por el contexto macro-estructural de los diferentes países. Por último, se introduce la discusión de las consecuencias económicas, sociales y políticas de la redistribución espacial de la población, (Urzúa, 1978a).

En el documento preparado como introducción para la segunda parte del Seminario se hace una presentación de las principales tesis alternativas que han tenido mayor influencia en los esquemas de planificación urbano-regional y de la distribución de la población utilizados en la América Latina. Esas tesis se refieren a la relación entre el crecimiento de la población y el desarrollo, a la viabilidad de diferentes estrategias globales de desarrollo, con diferente apertura externa y a la relación entre la concentración urbano-regional y el desarrollo. Se plantea un procedimiento para su discusión, primeramente al nivel teórico, a fin de aclarar los supuestos de cada uno de los modelos, y a continuación en relación con la relevancia que tienen esos supuestos en las situaciones concretas de los países de la región. Se hace notar que esas tesis se han formulado en forma general y que su viabilidad al nivel

nacional está condicionada por un conjunto de factores que varían según los países. Entre éstos se destacan el nivel de las fuerzas productivas, el tamaño del mercado interno, el grado de consolidación de la estructura urbano regional, la dotación de recursos naturales, el tipo de economía y el régimen político.

En este documento de introducción a la tercera parte del Seminario se plantea la discusión del uso de información y estudios de población en la planificación del desarrollo, con referencia especial al proceso de redistribución de la población.

El rol de las variables demográficas en la planificación del desarrollo se deriva de sus interrelaciones con otras variables económicas, sociales y culturales (ONU, 1973). El tamaño, el crecimiento, la estructura, la composición y la distribución espacial de la población son afectados, directa o indirectamente por el proceso de desarrollo planificado y, a su vez, tienen importantes repercusiones sobre las tendencias del desarrollo económico y social que la planificación pretende encauzar o corregir. De ahí la necesidad tan repetida, aunque poco atendida de la integración de las políticas de población en las políticas de desarrollo. Pero aun en el caso que no exista una política de población explícita, los cambios económicos y sociales planificados producirían efectos en las variables demográficas. La inclusión de éstas en la planificación del desarrollo es, por consiguiente, una necesidad independiente de la existencia de una política explícita de población. Aun en el supuesto que no se incluyan objetivos demográficos en el plan, los cambios en las variables demográficas resultantes del proceso de desarrollo planificado deberán ser evaluados para tener en cuenta sus implicancias. Lo mismo ocurre en la etapa del diagnóstico donde la exclusión de esas variables hace más difícil lograr una correcta interpretación de las causas que determinan las tendencias del proceso de desarrollo.

A medida que se ha ido reconociendo la importancia de la consideración de las variables demográficas en el análisis de los problemas del desarrollo y, consecuentemente se ha tratado de introducirlas en los esquemas o modelos de planificación, se ha podido constatar que en muchos países no se dispone de la información pertinente y que la utilización de los datos demográficos y los estudios de población disponibles presentan serias dificultades (CELADE, 1975). Sin embargo, un examen de los planes de desarrollo de los países de la región preparados después de 1960 (Stamper, 1973) muestra claramente que la utilización de insumos demográficos en la planificación ha aumentado considerablemente. También se observa que en los planes se reconoce más frecuentemente que las variables poblacionales juegan un papel

importante en un conjunto de problemas como el empleo, la distribución del ingreso, la vivienda y la prestación de servicios públicos como la educación y la salud cuya solución es un objetivo prioritario en los planes de desarrollo. No obstante, en la gran mayoría de los países de la región, la inclusión de las variables demográficas en la planificación es muy limitada y, cuando se incluyen, se las considera simplemente como datos exógenos sin tomar en cuenta de un modo explícito la influencia que tendrían los cambios económicos y sociales planificados sobre sus tendencias.

En este Seminario la discusión se centra en un aspecto del cambio demográfico, el proceso de redistribución de la población al cual se le está dando cada vez más importancia en las estrategias y políticas de desarrollo de los países de la región. En particular se reconoce ampliamente que la estructura y la movilidad espacial de la población tienen una importancia fundamental en el análisis y la planificación del desarrollo regional.

La planificación regional a escala nacional es entonces el marco más adecuado para la formulación e implementación de las políticas de redistribución espacial de la población. Es también el marco más adecuado para realizar un análisis de las causas y las consecuencias de ese proceso, que permita formular políticas que vayan más allá de un tratamiento sintomático del problema.

La estructura actual del espacio económico en los países de la América Latina es la resultante de las condiciones en que se desarrollaron sus economías desde la época de la conquista y la colonización. Esa evolución ha dado origen a una estructura deformada del espacio caracterizada por una falta de correspondencia entre las distribuciones espaciales de la población, el producto generado y el ingreso percibido (Strauss, 1968), que es una expresión de la heterogeneidad estructural prevaleciente en esos países. Hay, por otra parte, claras indicaciones de que la libre operación de las fuerzas del mercado tiende a acentuar la distorsión de la estructura espacial. En el caso de la distribución espacial de la población, las políticas de desarrollo regional pueden contribuir a modificar sus tendencias, adecuándolas al desarrollo potencial de las diferentes regiones y del país como un todo.

La modificación de esas tendencias depende fundamentalmente de los cambios en las corrientes de migración interna, pero el análisis del proceso de redistribución no debe dejar de considerar los otros componentes del crecimiento poblacional de las regiones. Para ello es conveniente considerar las poblaciones regionales como subsistemas abiertos, relacionados entre sí, de la población nacional.

I. LA CONSIDERACION DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN UN ESQUEMA DE PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL

La primera etapa en la formulación del plan regional es el diagnóstico que consiste en la descripción e interpretación de la estructura y el funcionamiento del sistema regional, determinando sus tendencias y extrapolándolas al futuro (prognosis). Para ello se requiere disponer de información correspondiente a algún tipo de subdivisión del territorio nacional en unidades básicas cuya estructura e interdependencia deben ser descritas y analizadas. Esas unidades pueden posteriormente ser reagrupadas con el fin de establecer una regionalización del país.¹

A continuación se hacen algunas consideraciones básicas respecto a la metodología para la incorporación de las variables demográficas en la preparación del diagnóstico del plan regional.

La incorporación comienza con la descripción del tamaño, la estructura y el funcionamiento de los subsistemas de población en cada una de las unidades territoriales de análisis.

El tamaño y la estructura por sexo y edad de la población de un área en un momento dado dependen de dos procesos básicos acumulativos: la entrada y la salida de personas. Hay solamente tres elementos (variables) del subsistema de población que intervienen en esos procesos: la fecundidad, la mortalidad y la migración. Estos tres elementos del cambio demográfico son interdependientes. A su vez, el tamaño y la estructura por edad y sexo afectan directa e indirectamente a esas tres variables. El conocimiento de los niveles y tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración es entonces suficiente para describir los cambios en el tamaño y la estructura de la población. Pero no es suficiente para explicar las causas más profundas de esos cambios.

¹ En general las regiones son categorías de análisis construidas siempre con algún grado de arbitrariedad. Por consiguiente, sus límites deberían variar según el problema que se considere y el tiempo. La información demográfica y los estudios de población son elementos básicos para determinar la regionalización más adecuada para el análisis de diferentes problemas.

Esa explicación sólo es posible con un análisis de tipo interdisciplinario que tome en cuenta las interrelaciones de las variables demográficas con otros factores económicos, sociales, culturales y políticos que puedan integrarse como elementos de otros subsistemas de análisis.

La explicación, que debe referirse no solamente a las causas sino también a las consecuencias del cambio poblacional, requiere entonces la interconexión del subsistema demográfico con los otros subsistemas ¿cómo puede llevarse a cabo esa vinculación?

Las poblaciones de las distintas áreas no están constituidas por un conjunto homogéneo de individuos. Además de ser diferentes en cuanto al tamaño y la estructura por sexo y edades, también difieren generalmente en su composición respecto a un conjunto de características económicas, sociales y culturales, como el ingreso, la ocupación, la educación y el grupo étnico y su distribución en el territorio en varios tipos de asentamientos urbanos y rurales. Todos estos factores son variables importantes tanto para la descripción e interpretación del proceso de desarrollo como para explicar el comportamiento diferencial de las variables demográficas en distintos grupos de población o áreas. Son esas, por consiguiente, las variables que deberían ser consideradas como intermedias, para conectar el subsistema demográfico con los otros subsistemas y de este modo permitir la inclusión de las variables poblacionales en el análisis y la planificación del desarrollo regional.

Se plantea entonces un problema de gran importancia teórica y práctica: la definición de las categorías estadísticas (clasificaciones de las variables) que se utilizarán en el análisis. Esas categorías deberían permitir desagregar la población de las regiones en diferentes segmentos, grupos o clases que, por sus características, tengan especial relevancia para analizar las interrelaciones entre el desarrollo económico y social y el cambio demográfico.

Los demógrafos y otros científicos sociales dedicados a los estudios de población han tenido una actuación destacada para lograr que en muchos foros nacionales e internacionales, académicos y políticos, se reconozca la importancia de la consideración de los factores demográficos en el análisis y la planificación del desarrollo económico y social. Sin embargo cada vez parece más evidente que la insuficiente o inadecuada consideración de esos factores depende, en gran parte, de la falta o escasez de datos y estudios de población relevantes para esos propósitos.

De hecho gran parte de los estudios sobre las tendencias de población y sus determinantes y consecuencias no se diseñaron tomando en cuenta las necesidades de información y conocimiento que se derivan de las concepciones teóricas sobre

el desarrollo y de los métodos de planificación vigentes.

El problema de información es especialmente difícil de resolver en el caso del desarrollo regional por la evidente necesidad de disponer de información más desagregada y la preeminencia que adquiere la migración en el proceso de redistribución de la población, tanto entre las regiones como dentro de ellas, contribuyendo a configurar diferentes patrones de asentamiento.

La migración es un proceso demográfico con características muy distintas de la fecundidad o la mortalidad que le confieren una mayor complejidad analítica (Goldscheider, 1971). En primer lugar no está restringida biológicamente a determinados grupos de edades o sexo de la población. Tampoco es un proceso uniforme, en el sentido que no hay un solo tipo de migración. Además su explicación requiere la investigación de las causas y las consecuencias del proceso en dos poblaciones: la de origen y la de destino. Por último, es necesario considerar en el análisis tanto los factores directos como los estructurales que determinan el momento, el destino y la duración de los movimientos.

Como se ha visto, la existencia de un comportamiento demográfico diferencial de distintos grupos o categorías de la población permite, cuando se dispone de la información pertinente, el análisis interdisciplinario de las causas y consecuencias de las tendencias de las variables demográficas y su inclusión en la planificación. Sin embargo, son muy pocas las generalizaciones que se pueden hacer respecto a la selectividad de la migración, aparte de su existencia universal y de la mayor propensión a migrar de los adultos jóvenes en comparación con las personas de más edad. Los patrones de selectividad varían ampliamente según los tipos de migración y los contextos económicos, sociales, demográficos, políticos y culturales (Bogue, 1959; Lee, 1966; Urzúa, 1978). De hecho algunos autores, como Bogue por ejemplo, piensan que la búsqueda de patrones universales de migración diferencial no sólo está condenada al fracaso, sino que no toma en cuenta las razones para la selectividad de la migración. Los migrantes reflejan en sus características los cambios económicos y sociales que están ocurriendo y, debido a que esos cambios varían en el tiempo y según los lugares, es lógico esperar que esas características no pueden permanecer constantes.

Sin embargo, la falta de "leyes" universales no significa que el conocimiento disponible sea inútil para la interpretación del proceso de migración en otros contextos o tiempos. Indica sí, la conveniencia de utilizarlo con cautela y la necesidad, en muchos casos, de suplementarlo con investigaciones *ad hoc*.

Hay que tener en cuenta, además, que la migración es sólo un

aspecto -aunque muy importante- de la redistribución de la población. El crecimiento diferencial de la población de las áreas o *regiones en que se divide un país* depende también del diferente crecimiento vegetativo de las mismas. Para analizar adecuadamente el proceso de redistribución, es necesario entonces tomar en cuenta los niveles y tendencias de la fecundidad y la mortalidad, además de la migración interna y la internacional. Por consiguiente la evaluación de las necesidades y la disponibilidad de información y conocimiento científico sobre las causas y las consecuencias de las migraciones deberá hacerse en el marco más amplio de la evaluación de los insumos necesarios para la planificación del desarrollo regional. Esa evaluación es el tema central de esta parte del Seminario.

II. LOS INSUMOS SOCIO-DEMOGRAFICOS PARA LA PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA

Para ordenar el debate se propone la consideración del problema en las diferentes etapas del proceso de planificación (Boisier, 1976).

En primer lugar cabe entonces discutir los insumos socio-demográficos para la elaboración del diagnóstico. Este deberá comenzar por una descripción, lo más completa posible, de la situación y las tendencias de un conjunto de procesos, algunos de los cuales son procesos demográficos, o procesos cuya descripción se basa en fuentes de información demográfica. Entre ellos cabe destacar:

a) *El crecimiento y la estructura de la población.* Es necesario describir para el período del diagnóstico, los cambios en el tamaño y la estructura por sexo y grupos de edades de la población del país y de las diferentes regiones y las tendencias de los componentes demográficos (fecundidad, mortalidad, migración interna y migración internacional) que produjeron esos cambios.

Existen tres fuentes principales de información demográfica (Censos de población, encuestas demográficas de cobertura nacional y registros continuos de estadísticas vitales o de migración). Sin embargo, son muy pocos los países de la América Latina que tienen sistemas de estadísticas vitales que suministren información completa y confiable. También son pocos los países que han levantado encuestas demográficas nacionales y no hay indicaciones de que los que las hicieron volverán a repetirlas periódicamente. De este modo, en la gran mayoría de los países, los estudios sobre el crecimiento y la estructura de la población al nivel nacional y regional, se deben basar, casi exclusivamente, en la información censal.

Si se dejan de lado los problemas que se derivan de la carencia de información que corresponda a las unidades de análisis elegidas, la larga duración del período intercensal -usualmente 10 años- o el retraso en el procesamiento del censo y la publicación de los resultados -en muchos países esto puede significar que la información más reciente tiene 15 años o más de antigüedad- esta fuente de

información permitiría determinar con bastante precisión el tamaño y la estructura por sexo y grupos de edades de la población nacional y de la población de las regiones en diferentes momentos del pasado reciente que puede corresponder al período del diagnóstico.

En muchos casos la información censal permitirá también estimar los niveles y tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional que determinaron esos cambios al nivel nacional. Para ello se dispone de técnicas de análisis demográfico basadas en el ajuste de modelos de poblaciones estables o cuasi-estables y en el uso de algunas tabulaciones sobre fecundidad. (ONU, 1952, 1955, 1956a, 1956b, 1964, 1965b y 1968). Lo que resulta difícil es la estimación de esas mismas variables al nivel regional, ya que para aplicar los métodos directos o indirectos de medición de la migración interna es necesario disponer de estimaciones de los niveles de mortalidad y fecundidad en las áreas de origen y de destino y hacer hipótesis sobre la mortalidad y la fecundidad de los migrantes (ONU, 1972). Pero el hecho que las poblaciones regionales sean sistemas abiertos es un serio inconveniente para estimar la mortalidad y más aún la fecundidad, ya que muchos métodos de estimación están basados en la hipótesis de que la población constituye un sistema cerrado y homogéneo (no hay diferencias entre migrantes y no migrantes).

Puede decirse entonces que para llevar a cabo esta "simple" tarea de describir los cambios en el tamaño y la estructura de la población de las regiones y los componentes demográficos de esos cambios se presentan importantes dificultades derivadas especialmente de la falta de información adecuada.

b) *La distribución de la población.* La forma en que la población se distribuye en el territorio es uno de los elementos fundamentales para analizar la adecuación de la estructura del espacio a los objetivos del desarrollo nacional (Bogue, 1959b, ONU, 1969). Prácticamente toda la información disponible para estudiar este tema se encuentra en los censos de población. Esa información varía ampliamente según los países, tanto respecto al nivel de desagregación por áreas como en cuanto a las clasificaciones de las características económicas y sociales de la población y los criterios de definición de las categorías.

Un requisito mínimo del conocimiento es la distribución de la población nacional y regional según las divisiones administrativas menores. Esta información, junto con la superficie de cada división permite obtener una medida de la ocupación del espacio geográfico: la densidad de población. Otras medidas más refinadas de la ocupación del territorio, como la relación entre la población

rural o la población dependiente de la agricultura y la superficie cultivada o cultivable, o la superficie rural total, son más difíciles de calcular, en parte porque no todos los censos de población recopilan la información requerida -por ejemplo la población dependiente de la agricultura- y en parte porque los otros elementos de cálculo provienen de otras fuentes -censos agropecuarios o estadísticas sectoriales- que no corresponden a los mismos períodos o unidades territoriales.

Al analizar el proceso de redistribución espacial de la población es importante considerar la dicotomía urbano-rural. Ambos sectores de la población no solamente difieren marcadamente en su crecimiento, estructura y composición, sino que están relacionados entre sí por múltiples vínculos de carácter demográfico, económico, social y político. Los cambios en el tamaño, la estructura y composición de la población rural y urbana están influidos por las tendencias de la fecundidad y la mortalidad, pero fundamentalmente por la migración rural-urbana que es el tipo más conspicuo de migración interna. Todos los censos de población incluyen esa clasificación aunque las definiciones de la población urbana varían según los países. Generalmente se dispone de información sobre el total de la población urbana y rural para divisiones administrativas menores. Otras veces esos totales se pueden estimar si se dispone de una tabulación de la población según residencia en localidades de diferentes tamaños. No sucede lo mismo con la estructura por sexo y edad y las características económicas y sociales de ambas poblaciones. La información correspondiente se presenta sólo para el conjunto de la población urbana y la rural o, a lo sumo, para las divisiones administrativas mayores del país y aun a esos niveles no se dispone de tabulaciones cruzadas importantes para el análisis.

El estudio de los cambios en el tamaño, la estructura y las características de la población urbana y rural contribuye a profundizar el análisis del proceso de redistribución de la población, pero todavía no es suficiente en relación con las necesidades del diagnóstico para la planificación regional. La dicotomía urbano-rural es una simplificación -muy burda para muchos propósitos del análisis- de lo que en realidad es un continuo, más o menos polarizado según los casos, entre la metrópoli principal del país y la población rural dispersa. Por eso, es necesario conocer la forma en que se organiza la población en asentamientos con diferentes tamaños y características, tanto en el área urbana, como en la rural. Es importante distinguir las diferentes localidades que componen el sistema urbano según su tamaño y su distribución espacial. Además, el examen de la

información sobre las características de su población es un elemento esencial para conocer las funciones actuales y potenciales de los diferentes núcleos, determinar sus jerarquías en el sistema urbano actual, analizar el funcionamiento de ese sistema y planear los cambios que se consideren necesarios. También es necesario conocer las formas de asentamiento de la población rural en localidades de diferentes tamaños o dispersa en el territorio. La gran mayoría de los censos de los países de la región incluye información sobre el tamaño de las localidades. Algunos contienen tabulaciones muy detalladas -un tomo especial sobre lugares poblados-. En otros casos se pueden individualizar las localidades que exceden cierto tamaño, ya sea en una lista especial o como la población urbana de un distrito. A veces se presenta también una tabulación de la población que reside en localidades de diferentes categorías de tamaño y el número de localidades en cada categoría. En todos los casos la información no debe ser usada sin una cuidadosa evaluación previa. Conviene prestar especial atención a la definición censal de los límites de las localidades, especialmente en el caso de las áreas metropolitanas, pequeñas localidades contiguas a ciudades más grandes, etc. En el caso de la población rural, la tabulación censal sobre el tamaño de las localidades es sólo un primer elemento para determinar su grado de dispersión. Para esto se requiere tener además material cartográfico y otras informaciones que permitan determinar el grado de accesibilidad de la población de esas localidades a otros centros de mayor tamaño. Son muy pocos los censos que contienen datos sobre las características de la población de algunas de las ciudades más importantes o de la población que reside en localidades de varias categorías de tamaño. A veces es posible realizar algunas estimaciones cuando existen tabulaciones por áreas que de algún modo se pueden asimilar a las ciudades o áreas metropolitanas más populosas. La importancia de este tipo de información para la planificación del desarrollo regional justifica la preparación de tabulaciones de los datos almacenados pero no publicados.

c) *La migración interna.* En la sección a) se consideró el papel de la migración como componente del crecimiento de la población en las distintas regiones, durante el período a que se refiere el diagnóstico. Para ese propósito es suficiente estimar los movimientos interregionales de personas, la distribución por sexo y edad de los migrantes y sus patrones de mortalidad y fecundidad. Pero, como se ha visto, la migración es un proceso complejo y en general existen simultáneamente diferentes tipos de movimientos que tienen distintas causas y patrones de selectividad de los

individuos involucrados y que tienen variados efectos en las estructuras económicas, sociales y demográficas de las áreas de origen y destino de los migrantes y en estas mismas personas. Una región determinada puede estar, simultáneamente, perdiendo y ganando población urbana y rural con otras regiones, a la vez que la población que permanece en ella y la que ingresa se mueven, dentro de sus límites, entre diferentes áreas urbanas y rurales y todos esos movimientos difieren generalmente respecto a su duración, su intensidad, el tipo de áreas urbanas y rurales entre las cuales ocurren y las características de los migrantes.

Independientemente de sus efectos en el tamaño y la estructura por sexo y edad de la población regional, el estudio de los diferentes tipos de migración es esencial, no solamente para tener una descripción más detallada del proceso de redistribución intra e interregional de la población, sino también, y esto es lo más importante, para poder analizar las interrelaciones de esos procesos con los cambios económicos y sociales. Este análisis es de fundamental importancia para poder obtener un diagnóstico que contenga los elementos de juicio necesarios para la formulación de políticas de migración. En la práctica la influencia de la migración en el proceso de redistribución de la población está determinada fundamentalmente por cierto tipo de movimientos cuya consideración es esencial para el diagnóstico, como por ejemplo los de las áreas rurales a las urbanas, los de toda una región hacia su centro de desarrollo, o los de las áreas urbanas y rurales del país hacia las grandes áreas metropolitanas.

De las tres fuentes principales de información sobre migración interna -los censos, las encuestas por muestreo y los registros de población- solamente las dos primeras se han usado ampliamente en la América Latina.

Como ya se ha dicho, los censos de población son una fuente básica de datos estadísticos para las investigaciones sobre la migración interna. La metodología para el uso de esa información está ampliamente difundida entre los expertos en la planificación del desarrollo regional. Recientemente las Naciones Unidas publicaron un manual sobre los métodos para medir la migración interna que incluye aquellos que se basan en el uso de datos censales (ONU, 1972). Los datos sobre "características geográficas" de la población que contienen los censos de la mayoría de los países de la región, permiten obtener una estimación de la magnitud y la dirección de los flujos migratorios entre diferentes divisiones administrativas y algunas características de los migrantes particularmente el sexo y la edad. Estas estimaciones, junto con la información del censo sobre las características económicas y

sociales de la población de las diferentes áreas, son importantes elementos para el análisis de las causas y las consecuencias de las migraciones internas. Sin embargo, los estudios sobre ese tema, que se pueden llevar a cabo con información censal, son limitados en relación con los requerimientos del análisis regional y la formulación de políticas de redistribución de la población. Por una parte los censos son operaciones estadísticas de gran envergadura con fines múltiples que no pueden investigar a fondo muchos temas y menos aún uno tan complejo como la migración interna. Por ejemplo, la historia migratoria de las personas es un tipo de información que difícilmente podría obtenerse en una operación censal. Además, la información del censo, dependiendo de los límites que deben ser traspuestos y de la referencia temporal, es útil solamente para el estudio de algunos tipos de movimientos de carácter "permanente" que ocurren entre diferentes áreas administrativas, o entre la zona rural y el conjunto de las áreas urbanas, pero no permite evaluar otros flujos como, por ejemplo, los que ocurren entre diferentes áreas rurales, o entre ciudades de diferentes tamaños. Otro tanto sucede debido a la selección de un sólo período de referencia. Por ejemplo, los censos generalmente no contienen información adecuada para estimar movimientos de carácter estacional; de hecho, habitualmente se trata de levantar el censo en una fecha que no coincida con el período en que ocurre ese tipo de migración.

La otra fuente de información utilizada en la región para el estudio de la migración interna son las encuestas por muestreo. Estas encuestas permiten obtener información mucho más completa y detallada sobre el proceso de migración, en especial sobre los factores individuales y estructurales determinantes de la decisión de migrar, la selectividad de los migrantes, diferentes tipos de migración, la migración por etapas, etc. En casi todos los países de la América Latina se ha levantado alguna encuesta de migración (Cardona, 1975; Urzúa, 1978b). Sin embargo, en la gran mayoría de esas encuestas se estudia la migración hacia la ciudad o el área metropolitana capital del país, o hacia alguna de las ciudades principales. Muy pocas son de cobertura nacional, como para posibilitar un análisis comprensivo del proceso de redistribución espacial de la población entre las diferentes regiones de un país. Su objetivo ha sido, en general, de carácter científico -probar un conjunto de hipótesis sobre las características de un determinado tipo de migración- sin que haya existido, en la mayoría de los casos, un propósito de utilización inmediata de los resultados del análisis en la elaboración de planes y políticas. A pesar de este hecho, el conocimiento acumulado con estas

encuestas es de gran utilidad para decidir la adopción de hipótesis de trabajo que permitan adelantar los lineamientos de una política migratoria.

Puede decirse, en conclusión, que la información y el conocimiento científico disponibles sobre los diferentes tipos de migración en la América Latina no es suficiente para permitir una cabal fundamentación de las políticas de redistribución de la población. En particular es muy limitado el conocimiento sobre la efectividad de determinados programas o acciones específicas, aislados o integrados en un conjunto, para afectar la propensión a migrar de los individuos. La información censal no permite una adecuada evaluación de la magnitud y las tendencias de algunos tipos de migración. Su utilidad, sin embargo, puede aumentar notablemente si la información sobre el lugar de residencia se obtiene para las áreas administrativas menores que puedan ser clasificadas según la dicotomía urbano-rural. También aumentaría si se obtuvieran tabulaciones adicionales a las que comúnmente se publican en los censos, sobre las características económicas y sociales de los migrantes. De todos modos, la información censal, por sí sola, siempre será insuficiente para el propósito mencionado ya que esta fuente no permite obtener algunos tipos de datos, como los que contienen una historia migratoria de las personas, o los que se refieren a las motivaciones para migrar. Es necesario, por consiguiente, complementar los datos del censo con encuestas nacionales de migración que suministren información mucho más detallada sobre el volumen y las características de esos movimientos y sus tendencias, para investigar, entre otras cosas, los siguientes temas:

- i) La contribución directa e indirecta de la migración al crecimiento de la población urbana en general, de las ciudades de diferentes tamaños y de las regiones.
- ii) La selectividad de los migrantes según sus características demográficas, económicas y sociales, como la edad, el sexo, el estado civil, el comportamiento reproductivo, la ocupación, el empleo, la educación, el ingreso y el tamaño del lugar de origen.
- iii) Las variaciones en esas características según el tiempo de residencia en las áreas de destino.
- iv) La forma en que los migrantes se trasladan desde las áreas de origen a las de destino final, las etapas en ese camino y las motivaciones para cambiar de residencia declaradas por las personas.

Un ejemplo destacado del uso de esa metodología para el estudio de la migración en general y especialmente de la movilidad

geográfica de la mano de obra, lo constituyen las investigaciones por muestreo que se están llevando a cabo en el Brasil en el marco del Proyecto de Planeamiento de los Recursos Humanos (Martine, 1974).

Con censos que suministren información más desagregada espacialmente y encuestas nacionales de migración que correspondan al período del diagnóstico, será posible lograr una mejor descripción de los procesos de migración inter e intrarregional que posibilite la inclusión de la redistribución de la población en los análisis del diagnóstico del plan regional. Esos análisis pueden conducir a la elaboración o ajuste de modelos de migración que permitan "explicar" el funcionamiento de ese proceso en función de otras variables económicas y sociales (Todaro, 1976).

Existe un número apreciable de modelos de migración, la mayoría de los cuales son modelos gravitacionales derivados del Zipf-Kan, ampliándolo a fin de incluir la consideración de un conjunto de factores de atracción y repulsión, además del tamaño de la población y la distancia. Otros modelos de tipo econométrico no toman en cuenta la distancia o el tamaño de las áreas o ciudades, que son variables importantes en cualquier modelo comprensivo de migración interregional. En la mayoría de los casos estos modelos son sin embargo una simplificación excesiva de cualquier marco teórico razonable para analizar los procesos migratorios y pocas veces, generalmente por falta de información, toman en cuenta el comportamiento diferencial de las personas.

En conclusión, puede decirse que los intentos para desarrollar modelos explicativos generales de migración, no han tenido éxito hasta ahora. Una causa fundamental y probablemente insalvable de esta situación es el hecho mismo de la existencia de diferentes tipos de migración. Así, por ejemplo, resulta difícil imaginar un solo marco teórico o un modelo explicativo que permita analizar dos procesos migratorios tan diferentes como la migración interurbana y la migración hacia nuevas áreas de frontera o colonización.

Idealmente, entonces, deberían elaborarse modelos para cada tipo de corriente migratoria. Estos modelos, que tendrían que basarse en información detallada proveniente de encuestas, serían muy útiles para el diseño de políticas específicas de migración y para la elección de los instrumentos más adecuados para llevarlas a cabo, ya que permitirían evaluar la influencia de diferentes factores individuales y estructurales en la decisión de migrar, en las condiciones particulares de una corriente migratoria dada.

d) *La población y la fuerza de trabajo.* En las secciones

anteriores se introdujo la discusión sobre las posibilidades de utilizar la información contenida en los censos y las encuestas por muestreo para describir el sub-sistema demográfico y las características socio-económicas de las poblaciones urbanas y rurales de las regiones. El examen de esa información también permite evaluar la participación actual y potencial de diferentes grupos socio-económicos en la producción y la distribución de la riqueza. (ONU, 1973, Capítulo IX: *Demographic Aspects of Manpower*).

La estimación de los cambios en el tamaño y la estructura de la población económicamente activa (PEA) en las áreas urbanas y rurales de las diferentes regiones es un elemento indispensable para el diagnóstico de un plan regional. En primer lugar interesa comparar los cambios observados en el crecimiento y la estructura de la PEA de las distintas áreas. Si se puede calcular tasas específicas de participación en la actividad económica, por sexo, edad y área de residencia, será posible evaluar la influencia de los factores demográficos y socio-económicos sobre el tamaño y la composición de la PEA por sexo y edad. (ONU, 1961, 1964).

Además es necesario disponer de información que permita estimar los cambios en la composición de la PEA, por ramas de actividad económica, ocupaciones y posición ocupacional y el nivel del empleo, desempleo y subempleo, de modo tal que se pueda obtener una descripción, lo más completa posible, del proceso de formación y utilización de los recursos humanos de las regiones, para integrarlo en el análisis del desarrollo regional. En particular es importante considerar el volumen y las características de la PEA migrante, no solamente para poder tener una estimación de la movilidad de ese factor de producción entre las regiones, sino también porque los factores que determinan los movimientos de la fuerza de trabajo tienen generalmente una importancia fundamental para explicar las migraciones internas. Otro aspecto que merece especial consideración es la evaluación de las tendencias de la participación de la mujer en la actividad económica, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, ya que los cambios en la participación de la población en el futuro dependerán principalmente de los cambios en la participación femenina. Por último cabe destacar que el estudio de los factores relacionados con la participación de la mujer, entre los cuales sobresalen la nupcialidad, la fecundidad, el nivel educativo y la residencia, permite también vincular el subsistema demográfico con el cambio económico y social.

Los censos de población son la fuente básica de información sobre la PEA en los países de la América Latina. Esa información

puede complementarse con la que contienen otros tipos de censos (Industrial, Agrícola, de Comercio y Servicios) sobre la PEA de esos sectores de actividad, las estadísticas periódicas por muestreo y la información que puede obtenerse de los registros administrativos de algunos servicios como los de seguridad social y empleo. No obstante, los censos de población son indispensables para el estudio de la PEA ya que son la única fuente con cobertura total de la población y constituyen el marco indispensable para el diseño de las muestras de las encuestas periódicas sobre la fuerza de trabajo, el empleo y el desempleo. (ONU, 1969). Todos los censos contienen información sobre el tipo de actividad, la ocupación y la categoría en la ocupación de las personas. Los cruces de estas categorías, entre sí y con otras categorías demográficas -sexo, edad, estado civil- o sociales -educación- que aparecen en las tabulaciones censales, varían de país a país. También varían las clasificaciones espaciales de esas tablas, aunque generalmente se refieren a las divisiones administrativas mayores y al conjunto de las poblaciones urbana y rural. No obstante siempre es posible obtener, con un costo razonable, tabulaciones cruzadas y tabulaciones más detalladas espacialmente. En un buen número de países se llevan a cabo también encuestas periódicas de mano de obra que constituyen un instrumento más adecuado que el censo para estudiar algunos aspectos, como las variaciones estacionales de la población ocupada en ciertas actividades, y permiten medir con mayor precisión el nivel de empleo, desempleo y subempleo, y los factores asociados con ellos, en diferentes ocupaciones y ramas de actividad económica, según regiones.

Resumiendo, puede decirse que los censos de población constituyen la fuente de información indispensable para estimar la oferta de recursos humanos en diferentes regiones. Además, las encuestas de mano de obra son una fuente de datos muy importantes para la medición de los cambios estacionales y la utilización de estos recursos.

e) *Evaluación de la atención de las necesidades básicas de la población.* El mejoramiento de las condiciones de vida de la población de las regiones más atrasadas, o la disminución de las desigualdades regionales en condiciones de vida, son objetivos que siempre se incluyen en los planes de desarrollo regional a escala nacional. Esto implica la necesidad de disponer de información que permita evaluar esos niveles, en general, y especialmente la medida en que la población de las distintas regiones satisface sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda.

Para llevar a cabo esta evaluación, la información demográfica, especialmente la que contienen los censos de población, resulta indispensable ya que permite estimar los denominadores de los diferentes indicadores que se utilizan para medir la cobertura de los servicios sociales y la población potencialmente consumidora de determinados bienes y servicios, (ONU, 1964, 1976). A base de los censos de población, es posible preparar estimaciones de la población total por sexo y grupos de edades para las distintas áreas de planificación de diferentes momentos del período a que se refiere el diagnóstico y con el nivel de desagregación espacial que se requiera, según los casos. De esas estimaciones se puede derivar estimaciones de los segmentos de la población que son consumidores potenciales de determinados bienes y servicios. Esos bienes o servicios pueden ser de consumo o demanda individual -como la educación- o familiar -como la vivienda- y en este último caso será necesario preparar estimaciones del número de hogares o familias.

En algunos casos, los censos de población contienen también información sobre las personas que son atendidas por algunos servicios, como la educación, o las que sufren determinadas incapacidades; así, junto con los censos de vivienda, suministran la información indispensable para preparar un diagnóstico de este sector, y con la información que contienen los registros de estadísticas vitales y las estadísticas de los servicios de salud pública permiten evaluar la situación de la salud de la población en diferentes áreas. Resumiendo, la información y los estudios demográficos son de gran utilidad para el diagnóstico de los principales sectores sociales.

Al mismo tiempo, la estimación de los cambios en las condiciones de vida y en especial los cambios en la medida en que la población satisface sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo, es esencial para explicar los cambios en las tendencias de la población y, de ese modo, integrar las variables demográficas, de un modo endógeno, en los esquemas de planificación.

f) *El análisis y la prognosis.* Hasta aquí se han presentado algunos elementos para la discusión sobre la utilización de los insumos socio-demográficos para describir y analizar los procesos de cambio demográfico, estimar la oferta de mano de obra y evaluar algunas dimensiones de los niveles de vida de la población, en particular el grado de satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda. Pero el diagnóstico no termina con la descripción y el análisis de éstos y otros procesos. Es necesario integrar todos esos análisis para tratar de

alcanzar una explicación comprensiva del proceso de cambio económico y social en las regiones que permita incorporar la dimensión espacial en las estrategias y planes globales y sectoriales de desarrollo.

En el caso de los procesos de cambio demográfico, especialmente en el caso de la migración interna, las teorías sobre el crecimiento regional constituyen un amplio marco de referencia que permite avanzar en la explicación, no sólo de sus consecuencias, sino también de sus causas (Di Filippo, 1976). A su vez la información y el conocimiento científico sobre los determinantes y las consecuencias de las tendencias demográficas pueden contribuir a enriquecer las teorías sobre el desarrollo regional, haciendo posible, de este modo, la integración de las variables demográficas, en forma endógena, en la planificación del desarrollo. (Elizaga, 1976).

Así, por ejemplo, la falta de un análisis más profundo de las tendencias de los componentes del crecimiento de la población urbana y rural y de la población de diferentes regiones, puede haber conducido a exagerar la importancia de la migración en la planificación del desarrollo regional. En cambio, si al analizar el crecimiento urbano se distinguen el aporte directo e indirecto de la migración, el crecimiento vegetativo diferencial de las áreas rurales y las ciudades de varios tamaños, los cambios en la categoría según tamaño de las localidades y la ampliación de las áreas urbanizadas, surge con evidencia la necesidad que las políticas tendientes a reducir el crecimiento demográfico de las grandes ciudades tomen en cuenta todos esos elementos sin dejar de considerar la reducción de la fecundidad en las mismas, ni el hecho que, *ceteris paribus*, el alto crecimiento vegetativo de la población rural, debido al mantenimiento de una tasa de fecundidad elevada es un factor importante que contribuye a acentuar la influencia de los factores de expulsión, especialmente en las áreas deprimidas densamente pobladas.

Del mismo modo, las teorías y los modelos de desarrollo regional constituyen un marco adecuado para el análisis de los cambios en los niveles de mortalidad y fecundidad en relación con los factores estructurales que los condicionan. Cuando esos análisis se llevan a cabo para el país en su conjunto, resulta difícil llegar a conclusiones bien definidas, debido a la heterogeneidad espacial de los subsistemas demográficos, económicos y sociales de las regiones. Así, en un estudio sobre la relación entre modernización y cambio demográfico en la América Latina (Oeschli y Kirk, 1975) se encontró que, aparentemente, el Brasil era una excepción notable en una curva que representaba la rela-

ción entre la tasa de natalidad y un índice compuesto del nivel de desarrollo. Sin embargo, un análisis somero de las desigualdades regionales, permite apreciar que ese enorme país contiene regiones del tamaño de otros países de la América Latina, con niveles de desarrollo y fecundidad que tienen un rango de variación similar al que se observa entre los países. Se puede así constatar que el hecho de que ese país tuviera una tasa de natalidad más baja que la que le correspondería de acuerdo a la curva que representa la relación entre esa tasa y el indicador de desarrollo, se explica porque los estados más desarrollados -Río de Janeiro, Guanabara y San Pablo- que en 1970 contenían en conjunto el 29 por ciento de la población del país, ya tenían en ese año, tasas de natalidad entre 20 y 30 por mil muy inferiores a la tasa nacional (38,5 por mil).

Al análisis regional de las tendencias de la fecundidad, la mortalidad y la migración se debe agregar el estudio de las tendencias demográficas en diferentes estratos socio-económicos de la población. Ambos enfoques son complementarios para lograr una interpretación de la interdependencia entre el cambio poblacional y el desarrollo económico y social de las regiones y también pueden contribuir a una mejor evaluación de las perspectivas de cambio de las variables demográficas. Así, volviendo al ejemplo anterior sobre el nivel de la tasa de natalidad en el Brasil, resulta evidente que ella probablemente continuará descendiendo muy lentamente -a menos que comience a descender en las regiones menos desarrolladas del país que tienen tasas de natalidad entre 40 y 46 por mil- ya que las tasas de los estados más desarrollados ya están cerca de los niveles alcanzados en la Argentina y el Uruguay. Un análisis similar, cuando se dispone de información sobre los niveles de mortalidad por grupos socio-económicos podría mostrar cómo, a medida que se alcanza una esperanza de vida más alta al nivel nacional, el aumento de ese índice depende cada vez más del mejoramiento de las condiciones de salud de los grupos socio-económicos menos favorecidos.

Entre esos grupos se destacan por su importancia los que forman parte de la población campesina que constituye una alta proporción de la población de la mayoría de los países de la región. Debido a sus elevados índices de crecimiento vegetativo, que son el resultado de la persistencia de una alta fecundidad, a las altas tasas de mortalidad, que reflejan sus desmedradas condiciones de vida y al hecho que, debido a su migración, es una fuente importante del crecimiento de la población urbana y la urbanización, la población rural tiene una importancia estratégica para

la formulación de políticas de población. Sin embargo, sólo recientemente se ha profundizado en el estudio de las relaciones entre el desarrollo rural y las tendencias demográficas en los países de la América Latina (Rich, 1973; Kocher, 1973; Urzúa, 1975; Argüello, 1975; Lira, 1976).

Los análisis del diagnóstico tratan de elaborar un modelo real del funcionamiento de la economía y la sociedad que permita evaluar la factibilidad del modelo normativo en relación con el logro de una imagen objetivo (de Mattos, 1977). Esos análisis son también la base para realizar una prognosis de la situación actual cuya comparación con la imagen objetivo permitirá evaluar la magnitud de los cambios que deberían operarse en las tendencias proyectadas para alcanzar los objetivos del plan y, eventualmente, modificar esos objetivos.

Las proyecciones de población son un importante elemento de la prognosis. La discusión en detalle de los aspectos metodológicos de la preparación de estimaciones y proyecciones de población queda, sin embargo, fuera de los términos de referencia de este Seminario. Sobre ese tema existe una abundante literatura (ONU, 1952, 1956a, 1956b, 1966, 1967, 1974a, 1974b; Isard, 1960, Capítulo 2; Shorter y Pasta, 1974). En cambio sí parece muy pertinente discutir algunos problemas que se relacionan con el uso de las proyecciones de población en la planificación del desarrollo, particularmente del desarrollo regional. Sin pretender ser exhaustivo, y más bien a título de ejemplos, se plantean a continuación algunos temas para discusión.

Una cuestión de gran relevancia es el hecho que la forma en que puede llevarse a cabo la inclusión de las variables demográficas en la planificación depende del tipo de metodología con que se preparan las estimaciones y proyecciones de población. A pesar que ya no se discute la interdependencia del cambio demográfico con el desarrollo económico y social, hasta ahora la contribución de la demografía a la planificación se ha reducido, en la gran mayoría de los países, al suministro de información sobre el tamaño y la estructura de la población y las tendencias de las principales variables demográficas y a la preparación de proyecciones de población, generalmente con varias alternativas. Esas alternativas resultan de diferentes conjuntos de hipótesis respecto a la evolución futura de la fecundidad, la mortalidad y la migración preparadas sin tomar en cuenta explícitamente las interrelaciones entre esas variables y otros factores económicos y sociales. Por consiguiente, resulta imposible indicar, a no ser que sea muy vagamente, cuáles serían las condiciones económicas y sociales que corresponderían a cada una de las alternativas que se

presentan. En otras palabras, la metodología actualmente en uso en la mayoría de los países no permite integrar de un modo endógeno las variables demográficas en los esquemas de planificación. Más recientemente se han estado desarrollando modelos económico-demográficos, incluso modelos de simulación de gran escala, como el modelo BACHUE de la OIT, que permiten considerar en forma endógena a las variables demográficas, inclusive la migración rural-urbana (McNicoll, 1976). Esos modelos en gran escala pueden ser útiles a los planificadores como un marco de trabajo para asegurar la consistencia de los planes sectoriales y regionales de corto y mediano plazos, extrapolando las principales tendencias económicas, sociales y demográficas. Sin embargo, se ha considerado que esos modelos de gran escala tienen poca utilidad para la evaluación de políticas alternativas. Esto se debe, en gran parte, a que tratan de servir a muchos propósitos simultáneamente lo cual los hace muy grandes, estructuralmente inflexibles, complicados con problemas secundarios y difíciles de ser validados. En cambio, otros modelos más simples, con un número reducido de ecuaciones de comportamiento bien validadas, pueden servir como modelos de proyección para extrapolar las tendencias de la economía y la población (Arthur y McNicoll, 1975). En la práctica este enfoque podría concretarse con la vinculación del modelo de proyección usado para el plan de desarrollo económico y social y un modelo demográfico que va estimando la trayectoria de la población, en sus principales dimensiones, a base de la estimación de las variables demográficas en función de otras variables socio-económicas. (Fucaraccio y Arretx, 1975). El resultado de la proyección demográfica, al final de cada período, es decir la población por sexo, edad, residencia y otras características, entra al modelo económico que, a su vez, permite determinar los cambios en los niveles socio-económicos, la estructura económica, la distribución del ingreso, el empleo, los niveles de consumo privado, educación, salud y otras variables que figuran en las funciones de estimación de las variables demográficas.

La preparación de proyecciones de la población nacional por sexo, grupos de edades y residencia urbana y rural siguiendo esa metodología podría ser factible en muchos países de la América Latina. En cambio, la extensión del procedimiento para la preparación de perspectivas demográficas para las diferentes regiones que componen un país se hace más difícil a medida que aumenta el número de regiones y la migración interna pasa a desempeñar un papel cada vez más importante en la dinámica demográfica de las mismas. Esta situación, junto con la escasez

de información demográfica, económica y social al nivel regional y la falta de modelos operativos con esa desagregación han hecho que, en este caso, más aún que en el de la planificación global, la contribución de la demografía haya consistido en la preparación de estimaciones y proyecciones de población por métodos matemáticos de extrapolación de las tendencias regionales o distribución entre las regiones del total nacional, sin relacionar, de algún modo, las tendencias demográficas con el desarrollo de las regiones. Una alternativa que permitiría tomar en cuenta esas relaciones, aunque sólo sea de un modo aproximado, sería la utilización de modelos de migración que tomen en cuenta factores de atracción y repulsión para distribuir la población nacional y modelos simplificados para estimar los niveles de fecundidad y mortalidad regionales a base de algunos indicadores socio-económicos. No obstante, para que esos modelos sean útiles para preparar proyecciones de población, los factores considerados deberán ser teóricamente relevantes y tener relaciones relativamente estables con las variables demográficas. Además, este procedimiento implica la necesidad de disponer por anticipado de proyecciones de las variables socio-económicas en las que se basa la estimación de las demográficas (Ter Heide, 1963).

Otro tema que merece ser discutido es la necesidad de disponer de proyecciones con varias alternativas, además de la que se pueda considerar como el curso más probable de los acontecimientos, que pueden servir, entre otras cosas, para dar una estimación del margen de error de la proyección recomendada. Otras proyecciones se calculan solamente con propósitos de análisis, a fin de determinar la influencia de los factores demográficos y otros factores en algunas tendencias del desarrollo como, por ejemplo, la oferta de mano de obra y la demanda de servicios sociales.

Hay otros aspectos de la preparación de proyecciones de población que deben ser tenidos en cuenta a fin de facilitar el uso de las mismas en la planificación (ONU, 1965a). En general, todos ellos pueden incluirse en las consideraciones en torno a la necesidad de establecer, vinculado al organismo de planificación nacional, un programa de proyecciones de población. La labor permanente de ese programa debería ser la producción de un conjunto coordinado de proyecciones de la población total, regional, urbana y rural, por sexo y grupos de edades; de las principales ciudades y áreas metropolitanas; de la población escolar, la matrícula escolar y la población según el nivel educativo; de la oferta de la fuerza de trabajo, según niveles de calificación, ramas de actividad económica y áreas de residencia; y del número

y composición de los hogares y las familias. Esto implica un trabajo continuo de evaluación de las fuentes de información y la revisión de las proyecciones, a medida que se conocen mejor las interrelaciones entre las variables demográficas y otros factores y se van desenvolviendo los acontecimientos. En particular es importante evaluar las fuentes de error de las proyecciones cuando se dispone de un nuevo censo, determinando la magnitud y el tipo de error debido a las diferentes hipótesis sobre mortalidad, fecundidad y migración. Estos análisis permitirán mejorar la calidad de las proyecciones en el futuro.

g) *La formulación de objetivos, estrategias y políticas y el seguimiento y evaluación del plan.* Aunque la determinación de los objetivos del plan es una decisión de carácter político, la información y los estudios de población, especialmente las proyecciones, son indispensables para la cuantificación de los cambios demográficos que implicaría el logro de algunos objetivos de población, como la disminución del ritmo de crecimiento de ciertas áreas metropolitanas, la concentración de la población rural dispersa, la reestructuración del sistema urbano y, en general, la adecuación de los patrones de distribución espacial de la población a los objetivos globales sectoriales y regionales de los planes de desarrollo. También son indispensables para evaluar la factibilidad de determinados objetivos económicos y sociales como los que se refieren al empleo, la educación, la salud, la vivienda y otros servicios sociales y la distribución del ingreso, en determinados sectores y áreas geográficas. Estos temas se tratan en otro documento del Seminario.

La cuantificación de unos objetivos y la evaluación de la factibilidad de otros puede conducir a su reformulación y a cambios en las estrategias, metas y políticas y, por un proceso de aproximaciones sucesivas, a alcanzar un grado de coherencia aceptable de todos los elementos del plan, (de Mattos, 1977). En particular, en el caso de la planificación del desarrollo regional a escala nacional, los insumos socio-demográficos, especialmente la información y el conocimiento sobre migraciones internas son indispensables para poder compatibilizar los planes globales, sectoriales y regionales. Hay que recalcar sin embargo que, a medida que el horizonte de planificación se amplía, resulta cada vez más necesario tomar en cuenta la influencia de los factores determinantes de las tendencias demográficas (ONU, 1976). De todos modos hay que dejar bien sentado que la incorporación de insumos socio-demográficos en la planificación no se puede reducir a una actividad esporádica cuando hay que hacer un diagnóstico o preparar determinadas proyecciones de población, sino que debe extenderse a todo el

proceso de planificación, inclusive al seguimiento y evaluación del plan. Así, por ejemplo, las estimaciones de la población en edad escolar por regiones o áreas son necesarias para implementar las medidas tendientes a lograr determinadas metas de asistencia escolar. Por otra parte, si en un determinado momento se quiere hacer una evaluación de los resultados del plan, esas mismas estimaciones sirven para cuantificar los resultados alcanzados -por ejemplo el porcentaje de la población de 15 a 19 años, con estudios primarios completos- y compararlos con las correspondientes metas establecidas en el plan. Es más, a medida que se disponga de mejor información y se puedan revisar las proyecciones de población, será posible determinar el efecto mismo de los errores en las proyecciones demográficas sobre la medida en que se alcanzaron las metas del plan. Por ejemplo, una migración mayor a la prevista hacia una región o área metropolitana puede haber sido la causa principal para que no se alcanzaran las metas de empleo previstas para esa área.

III. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Las dificultades para incorporar los factores demográficos en la planificación no derivan solamente de la falta de información sobre población y de estudios sobre sus interrelaciones con otras variables, ni de la escasez de personal calificado para analizar esa información y llevar a cabo los estudios pertinentes. La falta de un adecuado arreglo institucional es también un serio inconveniente, quizás aún más importante que los anteriores si se tienen en cuenta la multiplicidad y complejidad de las interrelaciones entre los procesos demográficos y los cambios económicos y sociales y la necesidad de un trabajo permanente en este campo (Robinson, 1975). Así lo entendieron los gobiernos de la América Latina cuando recomendaron a la CEPAL y al CELADE que, entre otras cosas, prestaran asistencia técnica para la "constitución o fortalecimiento, cuando existan, de organismos técnicos nacionales, integrados a los sistemas gubernamentales de planificación, encargados de los asuntos relativos a la formulación, ejecución y evaluación de políticas de población" (ONU, CEPAL, 1975).

Esos organismos o unidades técnicas deberían tener a su cargo las siguientes tareas:

- i) estudios de diagnóstico a nivel nacional y subnacional;
- ii) el desarrollo de modelos de análisis y de planificación que incluyan las variables demográficas;
- iii) la formulación de políticas de población integradas a las estrategias de desarrollo;
- iv) el diseño de instrumentos legales normativos relacionados con la población y la familia;
- v) la ejecución de proyectos piloto para la aplicación de las medidas de política;
- vi) la recolección, procesamiento y análisis de información demográfica y el desarrollo y mantenimiento de sistemas de estadísticas de servicios y de información, y
- vii) la evaluación periódica de los efectos de las políticas de población.

Para que la incorporación de las variables demográficas en la

planificación sea efectiva deberá hacerse en forma progresiva, teniendo muy en cuenta la disponibilidad de información y conocimiento sobre población, la capacidad de los organismos de planificación u otras instituciones nacionales para llevar a cabo la investigación necesaria y el desarrollo de la planificación misma en el país de que se trate. En la mayoría de los países de la América Latina, esas consideraciones excluyen la utilización de modelos económico-demográficos de gran escala. Algunos modelos globales simplificados pueden servir para delinear las principales relaciones entre las tendencias de la población y el desarrollo, pero el reconocimiento de la necesidad de la consideración de las variables demográficas en la planificación irá creciendo, paso a paso, con su incorporación en la planificación sectorial y regional y en el análisis de problemas y proyectos específicos.

El conocimiento de las interrelaciones entre los procesos demográficos y los cambios en diversas variables o indicadores utilizados en la planificación es todavía muy imperfecto en la mayoría de los países de la región. El problema no es, solamente la falta de investigación, sino también la adecuación de la investigación a las necesidades de la planificación. Por consiguiente, resulta necesario que la unidad encargada del análisis y la proyección de los procesos demográficos para su incorporación en la planificación, tenga una cierta capacidad de llevar a cabo investigaciones *ad hoc* o de promoverlas y coordinarlas.

BIBLIOGRAFIA

- Argüello, Omar, *Reforma Agraria, Participación y Migraciones*, Programa ELAS-CELADE, Santiago, Chile, 1975.
- Arthur, W. Brian y McNicoll, Geoffrey, "Large Scale Simulation Models in Population and Development: What Use to Planners?", en *Population and Development Review*, Vol. 1, N° 2, Population Council, Nueva York, 1975.
- Bogue, Donald, "Internal Migration", en *The Study of Population*, ed. Philip Hauser y Otis D. Duncan, University of Chicago Press, Chicago, 1959a.
- Bogue, Donald, "Population Distribution", en *The Study of Population*, ed. Philip Hauser y Otis D. Duncan. University of Chicago Press, Chicago, 1959b.
- Boisier, Sergio, *Diseño de Planes Regionales. Métodos y Técnicas de Planificación Regional*, Centro de Perfeccionamiento, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.
- Cardona, Ramiro G., editor, *América Latina: Distribución Espacial de la Población*, Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1975.
- CELADE, *Los Estudios Demográficos en la Planificación del Desarrollo*. Documentos de varios autores presentados al Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación, realizado en Santiago de Chile del 23 al 29 de agosto de 1971, CELADE, Santiago, Chile, 1975.
- De Mattos, Carlos, *La Planificación Regional a Escala Nacional*. Documento CPRD/D/1. ILPES, Santiago, Chile, 1977.
- Di Filippo, Armando, *El Desarrollo Regional Diferenciado y la Dinámica Demográfica en América Latina*. Documento de Trabajo N°15, PISPAL/CELADE, Santiago, Chile, 1976.
- Elizaga, Juan Carlos, "Economic Factors of Internal Migration and Economics of Urbanization", en *Population Growth and Economic Development in the Third World*, Capítulo X, editado por León Tabah, IUSSP, Ordina Editions, Dolhaïn, Bélgica, 1976.
- Fucaraccio, Angel y Arretx, Carmen, *Relaciones entre Variables Económicas y Demográficas*, Ensayo de un Modelo, CELADE, Santiago, Chile, 1975.
- Geisse, Guillermo, *Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Espacial de la Población*. CELADE, DS/28-3, Santiago, Chile, 1978.
- Goldscheider, Calvin, *Population, Modernization and Social Structure*. Little, Brown and Company, Boston, 1971.
- Isard, Walter, *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*. The Technology Press of the MIT and John Wiley and Sons. Nueva York, 1960.
- Kocher, James E., *Rural Development, Income Distribution and Fertility Decline*. Documento ocasional del Population Council. Nueva York, 1973.

- Lee, Everett, "A Theory of Migration", en *Demography*, Vol. 3, N° 1. Population Association of America. Washington, D.C., 1966.
- Lira, Luis Felipe, *Estructura Agraria, Crecimiento de la Población y Migraciones: el Caso de la Zona Central de Chile, 1952-1970*. Documento de Trabajo N° 14. PISPAL/CELADE, Santiago, Chile, 1976.
- Martine, George, *Projeto de Planejamento de Recursos Humanos: Relatorio Técnico N° 2. Reflexoes sobre Problemas, Políticas e Pesquisas de Migração*, ONU, OIT, UNESCO y Gobierno de Brasil. Brasília, D.F., Brasil, 1974.
- McNicoll, Geoffrey, "Economic Demographic Models", en *Population Growth and Economic Development in the Third World*, Capítulo XXII, editado por León Tabah, IUSSP, Ordina Editions, Dolhain, Bélgica, 1976.
- Oeschli, Frank y Kirk, Dudley, "Modernization and the Demographic Transition in Latin America and the Caribbean", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 23, N° 3. The University of Chicago Press, Chicago, 1975.
- ONU, *Manuales sobre Métodos de Cálculo de la Población*. Manual I: *Métodos de Cálculo de la Población para Fechas Corrientes*, (ST/SOA/Serie A/10). Nueva York, 1952.
- ONU, *Modelos de Mortalidad por Sexo y Edad. Tablas Modelo de Mortalidad para Países Insuficientemente Desarrollados*, (ST/SOA/Serie A/22). Nueva York, 1955.
- ONU, "Manuales sobre Métodos de Cálculo de la Población", en Manual II: *Métodos para Evaluar la Calidad de los Datos Básicos Destinados a los Cálculos de Población*, (ST/SOA/Serie A/23). Nueva York, 1956a.
- ONU, Manual III: *Métodos para Preparar Proyecciones de Población por Sexo y Edad* (ST/SOA/Serie A/25). Nueva York, 1956b.
- ONU, *Aspectos Demográficos de la Mano de Obra*. Informe N° 1, Participación en las Actividades Económicas por Sexo y Edad. (ST/SOA/Serie A/33) Nueva York, 1961.
- ONU, *Utilización de los Programas Nacionales de Análisis de los Datos de los Censos de Población en la Formulación de Planes y Políticas*, (ST/SOA/Serie A/36). Nueva York, 1964.
- ONU, *Principios Generales para los Programas Nacionales de Proyecciones de Población como Ayuda a la Planificación del Desarrollo*, (ST/SOA/Serie A/38). Nueva York, 1965a.
- ONU, *El Concepto de Población Estable. Aplicación al Estudio de la Población en Países que no tienen Buenas Estadísticas Demográficas*. (ST/SOA/Serie A/39). Nueva York, 1965b.
- ONU, *Estimación de la Futura Matricula Escolar en los Países en Desarrollo, Manual de Metodología*, Proyecto en colaboración con la UNESCO, (ST/SOA/Serie A/40). Nueva York, 1966.
- ONU, Manual V: *Métodos para Preparar Proyecciones de la Población Económicamente Activa*, (ST/SOA/Serie A/46). Nueva York, 1967.
- ONU, *Manuales sobre Métodos de Cálculo de la Población*. Manual IV: *Métodos para Establecer Mediciones Demográficas Fundamentales a partir de Datos Incompletos*, (ST/SOA/Serie A/42). Nueva York, 1968.
- ONU, *Métodos de Análisis de los Datos Censales Relativos a las Actividades Económicas de la Población*. (ST/SOA/Serie A/43). Nueva York, 1969.
- ONU, "Manuales sobre Métodos de Cálculo de la Población", en Manual VI: *Métodos de Medición de la Migración Interna*. (ST/SOA/Serie A/47). Nueva York, 1972.

- ONU, *The Determinants and Consequences of Population Trends. New Summary of Findings on Interaction of Demographic, Economic and Social Factors*. Vol. I, (ST/SOA/Serie A/50). Nueva York, 1973.
- ONU, Manual VII: *Métodos para Hacer Proyecciones de los Hogares y las Familias*, (ST/SOA/Serie A/54). Nueva York, 1974a.
- ONU, Manual VIII: *Métodos para Proyectar la Población Urbana y Rural*, (ST/ESA/Serie A/55). Nueva York, 1974b.
- ONU, CEPAL, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población. Informe ST/CEPAL/Conf. 54/L.9/Rev. 1. Santiago, Chile, 1975.
- ONU, *Guidelines on Population-related Factors for Development Planners*. Report of the Secretary-General to the Sixty-first Session of the Economic and Social Council, E/5780. Nueva York, 1976.
- Rich, William, *Smaller Families through Social and Economic Progress*. Washington, D.C., Overseas Development Council. Washington D.C., 1973.
- Robinson, Warren C., editor, *Population and Development Planning*, The Population Council, Nueva York, 1975.
- Shorter, Frederic, C. y Pasta, David, *Computational Methods for Population Projections: With Particular Reference to Development Planning*, The Population Council, Nueva York, 1974.
- Stamper, Maxwell B., *Population Policy in Development Planning. A Study of Seventy Less Developed Countries: Reports on Population/Family Planning*, N° 13, The Population Council, Nueva York, 1973.
- Stamper, Maxwell B., *Population and Planning in Developing Nations. A Review of Sixty Development Plans for the 1970's*. The Population Council, Nueva York, 1977.
- Strauss, Estevan, *El Espacio Económico y el Desarrollo de América Latina*, Documento CPRD/D/18, ILPES, Santiago, Chile, 1968.
- Ter Heide, "Migration Models and their Significance for Population Forecasts", en *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, Vol. XLI, N° 1, Milbank Memorial Fund. Nueva York, 1963.
- Todaro, Michael P., *Internal Migration in Developing Countries: A Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities*. OIT, Ginebra, 1976.
- Urzúa, Raúl, *Estructura Agraria y Dinámica Poblacional*. Documento de Trabajo N° 7, PISPAL/CELADE, Santiago, Chile, 1975.
- Urzúa, Raúl, *Determinantes y Consecuencias de la Distribución Espacial de la Población en América Latina*, CELADE, DS/28-2, Santiago, Chile, 1978a.
- Urzúa, Raúl, *Social Science Research Relevant for Population Policies in Latin America*. Documento presentado al Primer Taller sobre Prioridades de Investigación para Políticas de Población, organizado por la IRG, Colombo, Sri Lanka, 26 al 28 de abril de 1978, 1978b.

**LA INTRODUCCION DE LAS
VARIABLES DEMOGRAFICAS EN
LA PLANIFICACION REGIONAL**

Angel Fucaraccio
CELADE

INTRODUCCION

El objetivo de este breve trabajo es discutir algunos tópicos que se refieren a la forma de introducir las variables demográficas (fecundidad, mortalidad, participación en la fuerza de trabajo y migración) en la planificación regional.

En términos muy generales, la planificación regional difiere de la planificación global en el hecho que en la primera se introduce explícitamente el *espacio*. El problema que se plantea en la planificación global se transforma en uno que en última instancia significa seleccionar paquetes alternativos de proyectos espacial y temporalmente ubicados de forma tal que maximice la función-objetivo global, dinámica, sujeta a la restricción que plantea la disponibilidad de fondos de capital. La función-objetivo puede incluir metas de ocupación, crecimiento y distribución del ingreso, consideraciones de carácter geo-político, metas educativas, de salud, de integración territorial, de la cuenta con el exterior del país.

Sin embargo, y a pesar de la claridad teórica que arroja esa forma de conceptualizar el problema, la tarea práctica no es sencilla y el planteo es más académico que de posibilidad real de aplicación. Ello no sólo porque requiere de modelos matemáticos que incluyan procesos de optimización dinámica, sino también porque implican un grado de desagregación no siempre fácil de manejar, además de la dificultad de fijar los pesos relativos que se deben incluir en las diversas metas que componen la función-objetivo. En la práctica latinoamericana de la planificación global y regional se ha adoptado un criterio más pragmático utilizando más bien técnicas de proyección que aquellas otras de optimización.

Desde el punto de vista del examen de cómo introducir las variables demográficas en la planificación regional parece más conveniente ordenar el pensamiento indagando, de un lado, acerca de cuáles son los determinantes de la dinámica demográfica para apreciar los insumos que se requieren para producir proyecciones de población compatibles con las acciones que encare la planificación regional; y, del otro lado, indagando acerca de los

insumos demográficos que requiere la planificación regional. Una vez completado ese examen, que en este documento por cierto ha de ser breve y esquemático, se impone una indagación acerca de cómo introducir las variables demográficas conjuntamente con las económicas de modo que queden orgánicamente integradas. Para este último aspecto necesariamente habrá que hacer referencia a algún tipo de modelo económico que permita ilustrar tal integración.

Sin embargo, caben unas pocas palabras previas respecto al carácter de los modelos. A éstos, en este trabajo, se los considera más bien como técnicas de proyección que de previsión pues no se trata de "prever" la evolución de la realidad en toda su complejidad concreta; más bien se trata de considerar las repercusiones sobre los principales elementos que componen el complejo económico y social ante las orientaciones que se han dado para promover el desarrollo, debiendo permitir analizar las repercusiones de diversas alternativas mediante la variación en los valores que se otorgan a sus parámetros. En este sentido, el modelo se considera apenas como un elemento auxiliar de las decisiones económicas y de compatibilización técnica. Sus características formales deberán estar supeditadas y reflejar los problemas principales que muestra el plan de desarrollo, como así también los lineamientos de la estrategia para resolverlos. Debe traducir en relaciones funcionales los elementos que han sido enunciados cualitativamente, con el fin de verificar su compatibilidad técnica. De esta manera, el modelo no sería otra cosa que una formalización del planteamiento general que el planificador o los políticos ya tenían *in menti*, para lo cual lo que interesa es, en primer lugar, que se tenga una concepción clara de los problemas; en segundo lugar, que se hayan explicitado los objetivos que se pretenden en términos de la imagen del país que se quiere lograr a largo plazo; en tercer lugar, que se indiquen los medios o las transformaciones que se intenta realizar para conseguir los objetivos; y, por último, que se indique el itinerario o distribución de las acciones en el tiempo. Con estos elementos a la vista es posible pasar a la formalización matemática de un modelo cuantitativo, asegurándose que el mismo tiene sólo un carácter instrumental y no el de un fin en sí.

En definitiva, una técnica proyectiva o modelo que sea útil para la planificación debe poder ayudar a escoger alternativas en términos de la evaluación de la coherencia de los objetivos y de los principales programas que se hayan elaborado; y debe responder a la necesidad de contar con un instrumento que ayude a coordinar los diversos estudios y trabajos sectoriales, dentro del equipo de

planificación, en una perspectiva de conjunto. En este último sentido, el modelo debe utilizarse como un instrumento hacia el cual fluyen los datos provenientes de los estudios de cada uno de los sectores en que se divide la planificación; como un instrumento que procesa tales datos y que establece las compatibilidades a nivel sectorial, regional y global, como un instrumento desde el cual, una vez verificadas las incompatibilidades, refluye información a cada una de las oficinas sectoriales de tal manera que éstas puedan revisar las alternativas que se habían considerado al interior de cada uno de los sectores y de las regiones. Una vez efectuada esta reformulación, fluyen nuevamente los datos reformulados hacia el modelo y éste investiga las incompatibilidades o compatibilidades que se presentan en las políticas sectoriales y regionales que se establezcan, y así sucesivamente, hasta lograr la coherencia sectorial, regional y global.

Parecerían ser éstas las características mínimas que se requiere de un modelo útil al sistema de planificación. Estas consideraciones imponen un tipo de modelo que sea, por un lado, lo suficientemente flexible como para incorporar con posterioridad algunos elementos que no se hayan tenido en cuenta. Así, por ejemplo, puede, en una primera etapa del trabajo, no incorporarse la cuenta de las familias o la cuenta del gobierno; pero, la estructura del modelo debe permitir que en un futuro se la pueda agregar sin que sea necesario cambiar todo el modelo o partes importantes del mismo. Por otra parte, debe contemplar desde el comienzo una desagregación sectorial y regional.

I. LOS INSUMOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LAS PROYECCIONES DEMOGRAFICAS

Respecto a la incorporación de las variables demográficas en la planificación regional, surge una primera pregunta: ¿cuál es la diferencia entre una proyección de población que incluya la dimensión espacial al interior del territorio nacional y otra que no la incluya?. Dado que dentro del territorio nacional hay libertad jurídica para el movimiento de personas, cada entidad geográfica tiene que considerarse formada por una población abierta. Por lo tanto las migraciones interiores, para la estimación de la población de una determinada región, adquieren una importancia particular que no la tiene en las proyecciones de la población global. Si bien en estas últimas las estimaciones de la migración internacional para algunos países son de relevancia, no se tratarán aquí los problemas que ellas plantean. Una segunda pregunta se refiere a cómo estimar el flujo migratorio entre regiones. Se puede adelantar dos respuestas: la primera, que es la solución pragmática más común, consiste en extrapolar al futuro los flujos que ocurrieron en el pasado. Sin embargo, si se piensa que los flujos migratorios y los flujos de capitales están estrechamente vinculados, la solución pragmática anterior supone que ambos flujos han de continuar en el futuro en la misma dirección que en el pasado. Esta hipótesis implícita pone al descubierto lo inadecuado de tal solución cuando, como ocurre con la planificación regional, de lo que se trata es precisamente de modificar los flujos de capitales. En consecuencia, para las proyecciones regionales de la población abierta, la componente de las migraciones internas tiene necesariamente que considerarse como endógena a los cambios en las condiciones económicas, sociales y políticas que las acciones de la planificación regional han de producir. En otros términos, la segunda respuesta acerca de las estimaciones de los flujos migratorios entre regiones remite a los determinantes de los mismos, acerca de los cuales la literatura ha logrado cierto consenso. Entre ellos se cuentan las oportunidades relativas de empleo estrechamente ligadas al flujo de capitales, las

diferencias regionales de ingreso, la distancia física y psicosocial entre unos centros y otros. Estos determinantes generales, y otros específicos que se puedan descubrir en casos concretos, constituyen los vínculos naturales para hacer las estimaciones del flujo migratorio a partir de los resultados que arrojen las acciones de la planificación regional. Por lo tanto, estas estimaciones exigen ciertos datos que necesariamente tienen que ser suministrados por el instrumental que se utilice para evaluar el impacto económico y social del plan regional.

Hay que hacer notar que si la migración interna adquiere volúmenes significativos, inducida por las acciones de la planificación regional, puede producir cambios en los patrones vigentes de fecundidad y mortalidad de las regiones. Tales modificaciones dependerán del carácter de la corriente migratoria; o sea según se trate de migración de familias completas, de hombres solos o de mujeres solas y de la composición por edad de la migración.

Respecto a la proyección de la fecundidad y mortalidad, en las proyecciones globales de la población es usual extrapolar al futuro las tendencias del pasado y la mayoría de los países latinoamericanos conservan hasta la actualidad esta práctica. Podría sostenerse como justificación, y con fundadas razones, que en una proyección a cinco años plazo no pueden producirse muchas modificaciones en variables cuyo cambio significativo se nota sólo a muy largo plazo, como es el caso de la fecundidad y mortalidad; y además que, aunque en ese lapso cambiaran, no afectaría mayormente ni el tamaño de la población ni la estructura por edad de la misma. Sin embargo, ya se mencionó que cuando se trata de la planificación regional, según sea el carácter de los movimientos migratorios se producirán modificaciones en la fecundidad y en la mortalidad en un lapso menor al quinquenio. Por otra parte, al especificarse proyectos regionales de inversión, éstos pueden tener un tiempo de maduración relativamente prolongado y sus efectos económicos normalmente han de trascender al período quinquenal. Tratándose de proyectos que si bien para el país pueden pasar desapercibidos, para una región pueden resultar de envergadura y su puesta en marcha dar lugar a cambios significativos en las condiciones de vida que modifiquen, de un lado, los patrones de mortalidad -sobre todo la infantil- y, del otro, la superestructura ideológica y cultural de modo tal que conduzca a cambios en los patrones de formación de nuevas familias, que modifique la edad al casarse y que termine influyendo sobre el resultado final de ese proceso cual es el número de nacimientos y la fecundidad. De modo entonces que si en la planificación global tiene cierta justificación considerar, en

el mediano plazo, como exógenas a la fecundidad y la mortalidad, desde el punto de vista regional, el impacto de un proyecto puede producir profundas transformaciones que repercutan sobre los niveles de dichas variables en forma significativa, además que el horizonte de tiempo que involucra a muchos proyectos de inversión generalmente trasciende al quinquenio.

Estas consideraciones brindan razones válidas para proyectar tanto la fecundidad como la mortalidad de las regiones teniendo en cuenta los determinantes de las mismas, que a su vez han de producir proyecciones de población compatibles con las acciones de la planificación regional. En la literatura existente, hay cada vez mayor consenso de que tanto la fecundidad como la mortalidad dependen del nivel educativo, del nivel de ingreso de cada uno de los grupos sociales, del acceso a medios anticonceptivos, de la situación habitacional, de las condiciones de trabajo o, para resumir en un concepto más general, de las condiciones de vida en que se encuentran inmersos cada uno de los grupos sociales en que se divide la población. Se acepta que cuanto más desmedradas son las condiciones de vida, mayor es el nivel que registra la fecundidad y la mortalidad, niveles que decrecen a medida que las condiciones de vida mejoran. Los valores numéricos que asumen estos determinantes generales y otros específicos que surjan del análisis concreto de cada país deben ser suministrados por el instrumento que se utilice en la planificación económica de la región y constituye los lazos naturales para estimar la evolución de la fecundidad y mortalidad compatibles con los efectos de las políticas aplicadas.

Respecto de las mediciones a futuro de la oferta de fuerza de trabajo es práctica común proyectarla suponiendo tasas específicas constantes, por edad y sexo. Sin embargo, las acciones de la planificación regional, si es que éstas abarcan una política educativa y otra de seguridad social influirán en la oferta de mano de obra en las edades extremas: sin distinción de sexo, los niños que están trabajando se incorporarán a los colegios y los viejos se retirarán de la actividad económica a una edad más temprana. En lo que a los hombres se refiere, descontando el efecto de las políticas antedichas sobre las edades extremas, a los fines de proyección puede suponerse que el patrón de participación en la actividad económica se mantendrá constante en el futuro. Sin embargo, respecto a las mujeres el problema es un tanto más complejo y la hipótesis de constancia no tiene justificación. Los estudios acerca de la participación de la mujer en la actividad económica señalan una diversidad de circunstancias que facilitan o impiden su participación y que condicionan también el tipo de

actividad a la cual se incorporan. Así, en una diversidad de países se observa que gran proporción de las mujeres radicadas en las áreas agrícolas participan tanto en las operaciones de siembra y cosecha como en la crianza de animales y cultivos de auto-consumo. En las áreas urbanas las mujeres solteras participan en mayor medida que las casadas y estas últimas participan en mayor medida cuanto menor es el número de hijos que tienen. En consecuencia, a medida que un país se desarrolla y la proporción de población en actividades agrícolas baja, puede suponerse que la participación femenina disminuye. En la medida que el proceso de desarrollo aumenta la edad al casarse de las mujeres urbanas o, lo que es lo mismo, en la medida que aumente la proporción de solteras, la participación tenderá a subir lo cual se reforzará por el aumento de participación de las casadas en la medida que éstas tengan un menor número de niños. El efecto neto de este proceso dependerá de las características de cada país y del estadio del desarrollo en que se encuentre y sólo los estudios específicos pueden dar una orientación más precisa en cuanto a la evolución futura de la participación femenina en las actividades económicas.

El estudio de la oferta de fuerza de trabajo resulta de primordial importancia puesto que la diferencia entre oferta y demanda regional de mano de obra es uno de los vínculos naturales para estimar los flujos migratorios y, por consiguiente, la población abierta de cada región. En efecto, si el excedente regional de fuerza de trabajo alcanza cifras que van más allá de lo que podría considerarse como desocupación friccional, tarde o temprano la gente emigrará hacia los lugares donde hay oportunidades de ocupación.

II. LOS INSUMOS DEMOGRAFICOS DE LAS PROYECCIONES ECONOMICAS Y SOCIALES

Cabe preguntarse cuáles son los insumos demográficos requeridos por la planificación regional. En principio, ello depende de cuáles son los problemas que plantea el desarrollo regional. Sin embargo, cualquier generalización en este campo, aparte de resultar pretenciosa, sería inútil pues cada realidad plantea sus problemas de modo peculiar. Parece mejor, entonces, a los fines expositivos hacer una mera ilustración del tema recurriendo para ello a algún instrumento que sea lo suficientemente amplio y general. El esquema de insumo-producto multisectorial y multirregional, a pesar que tiene ciertas objeciones, es el único enfoque de equilibrio general que brinda un medio para estudiar el flujo de mercancías entre regiones y que desde el punto de vista de la planificación permite estimar los impactos directos e indirectos de diversos proyectos sectoriales y regionales sobre otros sectores y regiones. El esquema permite tomar en cuenta la distancia, a través de los costos de transporte, y esencialmente es un método neutral desde el punto de vista de la política. Al ser un modelo determinado por la demanda, desde el punto de vista de la política, permite estudiar el efecto de políticas de redistribución de ingreso así como políticas de sustitución de importaciones de unas regiones por otras y cuantificar los requerimientos o demanda de fuerza de trabajo.

La estimación temporal del vector de consumo privado regional requiere de los datos de la población abierta de la región. Sea que se utilice un coeficiente de consumo per-cápita -que puede ser variable con el nivel de ingreso-, o que se utilice una función consumo de tipo Keynesiano, en ambos casos el tamaño de la población abierta es de crucial importancia para determinar el tamaño del mercado y el vector del consumo privado. Debe hacerse notar que se requiere del dato de la población abierta, es decir, la población cerrada deducido o agregado el flujo migratorio. Para proyectar la población cerrada de la región sólo es necesario estimar la evolución de la fecundidad y mortalidad, pero el dato

del flujo migratorio requerido para estimar la población abierta resulta influido por los excedentes de fuerza de trabajo que se derivan del vector de demanda final. En otros términos, para medir los excedentes de fuerza de trabajo -elemento que es uno de los determinantes de la migración- se requiere de la población abierta. Pero para medir ésta se necesita de la estimación del flujo migratorio. En definitiva, la incorporación de las variables demográficas en un modelo de insumo-producto multisectorial multirregional impone una modificación a la forma tradicional de visualizar ese modelo, requiriendo que se lo amplíe para introducir las simultaneidades que hay que resolver para calcular la población abierta.¹

Si se trata de estudiar efectos de redistribución de ingreso a través de proyectos que van a beneficiar a los estratos sociales más desmedrados, necesariamente se debe disponer de datos de la población clasificados por estrato de ingreso, con sus correspondientes estructuras de consumo, a los cuales se puede asociar datos de fecundidad y mortalidad. El problema planteado en el párrafo anterior ahora se complica bastante porque para proyectar la población abierta de cada grupo social se requiere que la demanda de fuerza de trabajo quede identificada como demandas para grupos sociales específicos, quienes sólo pueden ofrecer determinadas calificaciones y no calificaciones en general que es la hipótesis implícita en lo que se ha dicho anteriormente.

Pasando a otro punto, si el sistema de planificación plantea resolver el déficit de viviendas al nivel regional, necesariamente requerirá de datos acerca del ritmo de formación de nuevas familias, habida cuenta de si el proceso migratorio conduce a salidas o entradas de familias completas o no. De suyo ello implica que debe disponerse de datos de la población abierta por sexo y edad, de datos de los patrones de formación de nuevos hogares y del carácter de la migración.

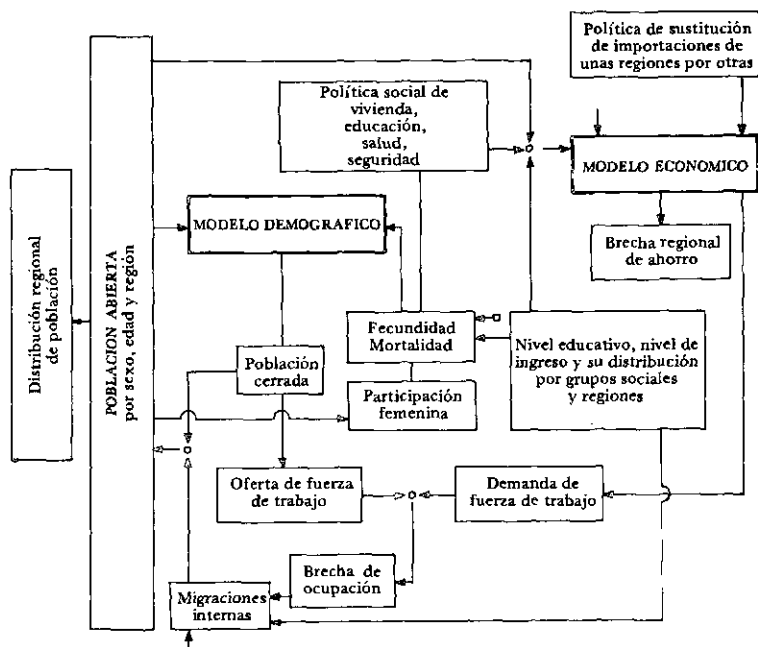
Tratándose del plan de educación, necesariamente ha de disponerse de los datos de la población abierta de la región en edad escolar para poder fijar las metas educativas. Algo similar

¹ Un sistema muy simple clarifica mejor lo antedicho en términos de la estructura formal: Sea PA = población abierta de la región; P = población cerrada; PM = población migrante; $PM > 0$ si es inmigrante y $PM < 0$ si es emigrante; tp = tasa de participación; dep = tasa de dependencia por trabajador migrante; C = consumo per cápita de origen local; γ_1 = multiplicador del empleo local respecto del consumo total local; D = demanda de fuerza de trabajo. Entonces:

1) $PA = P + PM$; 2) $PM = (D - tp \cdot P) (1 + dep)$; 3) $D = \gamma_1 (P \cdot C - PM \cdot C)$. Si P, tp, dep, γ_1 y C son parámetros el sistema es uno de tres ecuaciones lineales con tres incógnitas: PA, PM y D. El sistema tiene entonces una solución.

Diagrama 1

LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS EN LA PLANIFICACION REGIONAL



ocurre cuando se trata de fijar las metas ocupacionales, para lo cual se requiere de datos de la oferta de mano de obra de la población cerrada, clasificada por sexo y edad.

Una manera de visualizar esquemáticamente lo anterior, se presenta en el diagrama 1 en el cual se supone un modelo económico que arroja datos del nivel de ingreso y su distribución que junto con la política social permite estimar la evolución de la fecundidad y mortalidad. Dada la población abierta inicial y los valores de fecundidad y mortalidad, el modelo demográfico arroja la estimación de la población cerrada, la cual, mediante la aplicación de tasas específicas de participación, permite calcular la oferta de mano de obra. Esta, contrastada con la demanda de

fuerza de trabajo, permite calcular la brecha de ocupación que junto con los niveles regionales relativos de ingreso constituyen parte de los determinantes de la corriente migratoria. La migración y el dato de la población cerrada son la base para el cálculo de la población abierta. Esta variable, junto con la política social y el nivel y distribución del ingreso, se introducen al modelo económico y así sucesivamente.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS ASPECTOS DEMOGRAFICOS

En esta sección se discurre brevemente sobre los aspectos propiamente demográficos.

Como se vio anteriormente, los puntos de conexión que vinculan el cálculo endógeno de la población abierta con los aspectos económicos son: la brecha de ocupación, que es uno de los determinantes de las migraciones internas, y las condiciones de vida, que es uno de los determinantes de la fecundidad, mortalidad y participación en la fuerza de trabajo. El diagrama 1 muestra con claridad que el sistema es de determinación simultánea. Sin embargo, desde un punto de vista operativo, caben al menos dos procedimientos para hacer las proyecciones: a) resolver simultáneamente, período a período, el sistema de ecuaciones; b) desfazar convenientemente las variables para evitar simultaneidades. Así, por ejemplo, a la fecundidad, mortalidad y participación del período actual se las puede hacer depender de las condiciones de vida del período anterior. Igual criterio se puede adoptar con las migraciones, evitándose, de este modo, parte de los problemas técnicos que supone resolver simultáneamente un sistema que cuente con gran número de ecuaciones.

Sin embargo, en muchos países, en el corto plazo, no se podrá disponer de un instrumento como el señalado en el diagrama 1 y a pesar de ello algo se puede hacer para producir proyecciones demográficas que sean compatibles con las acciones de planificación. En este sentido, se podría pensar en un tercer procedimiento, que quizás se adapte mejor a lo que es la práctica actual y que permitiría avanzar hacia una mayor integración de los aspectos demográficos en la planificación: generalmente, las oficinas de planificación cuentan, de un lado, con una División de Población que es la encargada de las proyecciones y estudios en esa materia y, del otro, con un conjunto de divisiones que se encargan de los estudios regionales y de la planificación global.

La metodología antes esquematizada permite separar dos

áreas de trabajo: una que se refiere a las estimaciones regionales de la oferta de fuerza de trabajo de la población cerrada y, la otra, que se refiere a las estimaciones de la demanda regional de mano de obra que supone incorporada la estrategia del plan, así como los datos de la evolución de la distribución del ingreso y de los niveles del mismo.

La diferencia entre la demanda de fuerza de trabajo y la oferta indica el número de trabajadores que sobran o que faltan en la región; en otros términos, los desocupados potenciales o el déficit de mano de obra. Si se trata de desocupados potenciales -descontada la desocupación friccional- tarde o temprano se traducirá en movimientos de emigración de la zona. Si al revés, se trata de un déficit de mano de obra provocado por el plan de inversiones, o cambios de cultivos, o colonización, para que tales obras puedan ser realizadas tendrán que afluir trabajadores a la zona.

Para el estudio de la oferta futura de fuerza de trabajo en una región determinada, puede suponerse que en primera instancia ha de ser suministrada por la población residente en el lugar en cuestión; o sea por la oferta que se deriva de la población cerrada.

Se impone entonces, como primer paso, proceder a una proyección de la población de cada zona, por sexo y edad. Ello implica la necesidad de disponer de: a) la población inicial de la zona por sexo y edad; b) las tasas específicas de fecundidad y mortalidad por sexo; y c) la evolución futura de las tasas de fecundidad y mortalidad acorde con las modificaciones de las condiciones de vida causadas por la acción planificadora. Con los datos de la población inicial y la evolución futura de la fecundidad y mortalidad se puede proyectar la población cerrada por edad y sexo.

A partir de la población cerrada se puede obtener la oferta de mano de obra mediante la aplicación de tasas de actividad por sexo y edad. Las tasas de actividad a aplicar inicialmente son las observadas y su modificación en el tiempo reflejará las acciones del plan.

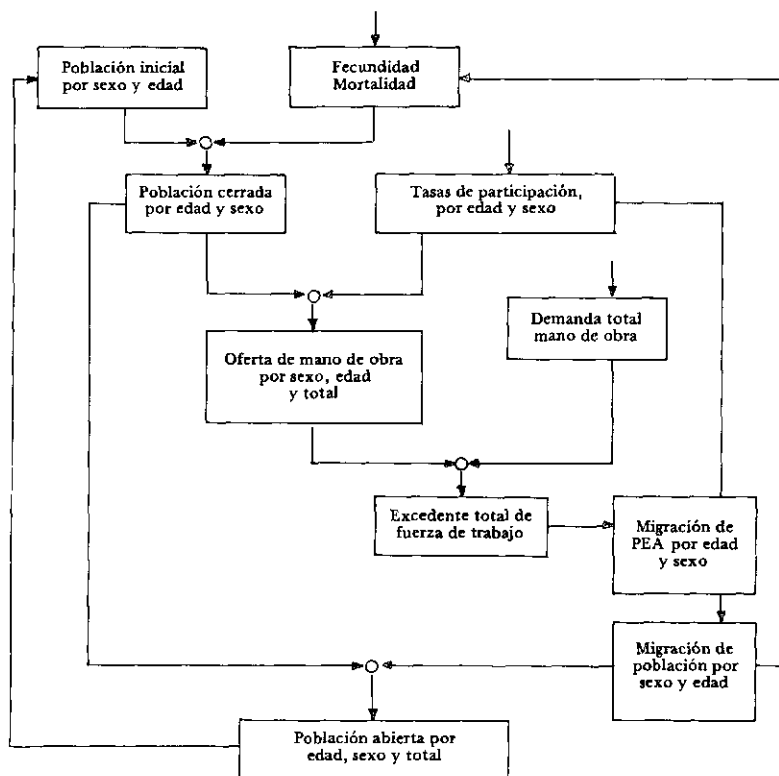
Dada la proyección de la demanda total de fuerza de trabajo y la oferta total, se calcula el excedente total de mano de obra que ha de traducirse en corriente migratoria. Según se trate de migraciones de familia completa o de familia incompleta se producirán modificaciones en las tasas de participación y según sean los patrones reproductivos de los migrantes se producirán modificaciones en la fecundidad y mortalidad. Calculada la migración se puede estimar la población abierta por sexo y edad,

dato éste que se constituye como punto de partida para el período siguiente en la proyección. El diagrama 2 ilustra muy gruesamente los lineamientos generales antes indicados.

Caben algunas disgresiones adicionales: la migración de la población económicamente activa, de un lado, depende del excedente de fuerza de trabajo y, del otro, indicado en el diagrama por la flecha que no tiene origen, por el resto de determinantes de la migración. Puede ser que el excedente sea cero pero que, de todas maneras, debido a las diferenciales de ingreso entre las regiones el proceso migratorio sea positivo o negativo respecto a

Diagrama 2

LAS PROYECCIONES DE LA POBLACION ABIERTA PARA CADA REGION



la región de análisis. En segundo lugar, se plantea un problema para pasar de la mano de obra migrante a la población migrante. Un criterio pragmático consiste en aplicar una tasa de dependencia a la mano de obra migrante. Sin embargo ello no resuelve la totalidad de los problemas pues una vez estimada la población migrante es necesario distribuirla por sexo y edad. Las consideraciones acerca del carácter de la migración se tornan ahora de fundamental importancia y en este campo no es posible, con el conocimiento existente, establecer reglas de carácter general. Más bien el estudio de los casos específicos permitirá fundamentar mejor el tipo de hipótesis que se puedan establecer para los fines proyectivos.

En tercer lugar, el procedimiento señalado en el diagrama 2, aplicado a cada una de las regiones, brinda de un lado un mapa de excedentes de mano de obra cuya observación permite detectar el tipo de problemas que debe enfrentar el diseño inicial del plan de inversiones y, eventualmente, servir de base para su redefinición temporal; del otro lado, brinda un mapa de la distribución espacial de la población cuya observación permite también establecer puntos de referencia respecto a temas vinculados con la integración del territorio nacional y con la obtención de una distribución de población que esté de acuerdo con los objetivos nacionales.

Por último, dado que la interdependencia de las economías regionales supone que una acción de política que se adopte en una economía tiene efectos sobre otra, ello implica que las proyecciones demográficas son también interdependientes a través de los determinantes del proceso migratorio. Es decir, que el análisis de una región no puede hacerse en sí mismo sino que para ello es necesario analizar en conjunto la totalidad de regiones de un país.

BIBLIOGRAFIA

- Boisier, Sergio, *Diseños de Planes Regionales. Métodos y Técnicas de Planificación Regional*, Ed. Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.
- Brown, M., Di Palma y Ferrara B., *A Regional National Econometric Model of Italy*, Papers of the Regional Science Association (PRSA), Vol. 29, 1972.
- Casetti, Emilio, *A Center Periphery Model of Economic Demographic Interactions*, PRSA, Vol. 32, 1974.
- Funck, R. y Rembold, G., *A Multiregion, Multisector Forecasting Model for the Federal Republic of Germany*, PRSA, Vol. 18, 1967.
- Harris, Jr., C.C., *A Multiregional, Multi-industry Forecasting Model*, PRSA, Vol. 25, 1970.
- Isard, Walter, *Métodos de Análisis Regional*, Ed., abril, 1976.
- Kuklinski, Antoni, (editor), *Regional Disaggregation of National Policies and Plans: United Nations Research Institute for Social Development*, Ginebra, Mouton & Co. Hungría, 1975.
- Madden, Janice Fanning, *An Empirical Analysis of Spatial Elasticity of Labour Supply*, PRSA, Vol. 39, 1977.
- PISPAL, *Investigación Comparativa, Desarrollo Regional, Políticas Públicas, Migraciones y Primacía Urbana en América Latina*, Santiago, abril, 1976.
- Richardson, Harry W., *Regional Growth Theory*, The Macmillan Press Ltd., 1973.
- RfF, "Design for a Worldwide Study of Regional Development", en *Resources for the Future*, Washington D.C., 1966.
- Rogers, A., *Matrix Analysis of Interregional Population Growth and Distribution*, PRSA, Vol. 18, 1967.
- Rogers, A. y Willekens, F., *Spatial Population Dynamics*, PRSA, Vol. 36, 1976.
- Vining Jr., Daniel R., *The Spatial Distribution on Human Populations and its Characteristic Evolution Over Time: Some Recent Evidence from Japan*, PRSA, Vol. 35, 1974.

**MIGRACIONES INTERNAS EN BRASIL:
REFLEXIONES SOBRE LA
CORRESPONDENCIA ENTRE PROBLEMA,
INVESTIGACION Y POLITICA**

George Martine
Proyecto de Planeamiento de
Recursos Humanos, PNUD-OIT,
Brasil

1. *Introducción*

Pocos fenómenos han atraído tanto la atención de planificadores y científicos sociales en los últimos quince años como el de la migración interna. Ese interés concentrado en el fenómeno migratorio se debe a diferentes factores. En primer lugar, los movimientos migratorios son muy visibles en sus dimensiones y repercusiones; aunque sean un efecto y no un determinante de transformaciones de diverso tipo en la estructura económica y social, los desplazamientos de población constituyen un componente de todos los grandes problemas sociales que afectan al país. Por otra parte, las soluciones a ese problema aparentan una fascinante simplicidad para los políticos y los planificadores, principalmente en países de dimensiones continentales, como es el caso de Brasil. Así, si las corrientes migratorias están "hinchando" las grandes metrópolis, bastaría con desviarlas para ciudades medianas y pequeñas; si existe un excedente de trabajadores agrícolas sin tierra en zonas tradicionales, podría desplazárselos hacia zonas de vacíos demográficos, solucionando así las incomodidades sin alterar la estructura básica vigente. Por último, el problema migratorio cautiva a los científicos sociales, pues les permite realizar estudios múltiples y prestigiosos. Existe una amplia bibliografía y una larga serie de reuniones internacionales documentando la importancia del asunto; los agentes del proceso pueden ser cuantificados con relativa facilidad, y por lo tanto levantamientos periódicos y encuestas ocasionales generan grandes cantidades de datos, que son puestos a disposición de los investigadores.

Sin embargo, puede afirmarse que pocos de los estudios realizados sobre el tema han tenido una relevancia directa para la formulación de políticas relacionadas con el problema migratorio. La mayoría de las veces no se sabe definir muy claramente para quiénes y en qué circunstancias, la migración constituye un problema, de modo que las acciones políticas más evidentes dirigidas a solucionarlo no resisten un examen más detenido.

En este trabajo se trata de explicitar la delimitación del problema migratorio, como primer paso para una discusión sobre la correspondencia entre investigaciones y políticas en el campo de

la migración interna y la redistribución espacial de la población. Entiéndese, por lo tanto, que cualquier intento por vincular la realización de investigaciones a la necesidad de formular políticas dirigidas al problema migratorio debe ser precedido de una enunciación de lo que se entiende por ese concepto y de una previsión de los niveles y viabilidad de actuación política. En otras palabras, se supone que cualquier esfuerzo que se realice en el sentido de contribuir a la formulación de políticas requiere un juicio de valores explícito sobre lo que constituye el problema migratorio, y también una previsión aceptable del tipo y nivel de políticas a ser formuladas e implementadas.

De hecho, la canalización de esfuerzos para el estudio de la migración con el propósito de elaborar políticas, es producto de un juicio de valores, en el sentido de que habría algo errado en los patrones vigentes, en términos de la dirección, intensidad o característica de los flujos migratorios; se considera que los desplazamientos de población estarían causando o entorpeciendo la solución de problemas nacionales o regionales. En ciencias sociales, no se cree en la posibilidad de investigaciones "puras y objetivas", pues cualquier hipótesis o tesis lleva implícita una serie de valores y prejuicios.¹

Cuando se pretende realizar investigaciones con propósitos directos de proporcionar subsidios para políticas, el contenido valorativo adquiere una dimensión aún más relevante; en estos casos se hace absolutamente necesario aclarar para quiénes y en qué circunstancias la migración constituiría un problema. Por otra parte, de nada serviría realizar investigaciones con miras a la aplicación de políticas que fuesen ineficaces o que no contasen con posibilidades concretas de aplicación práctica, dadas las restricciones de un determinado modelo político económico vigente. Así, es necesario establecer los posibles tipos y niveles de actuación, antes de iniciar un programa de investigaciones destinado a proporcionar insumos para tales políticas.

En un esfuerzo por contribuir a una mejor explicación de estas cuestiones, en este trabajo se intenta inicialmente una definición del problema migratorio en el Brasil, a base de algunos estudios recientes y en seguida se analizan distintos niveles de actuación política y se sugieren líneas adicionales de investigación que podrían orientar a los planificadores acerca de ese problema.

¹ En este sentido, se considera que las críticas clásicas hechas por Lynd y Mills a la supuesta objetividad y neutralidad irresponsable continúan válidas; Cf., Lynd, Robert S., *Knowledge for What?*, Grove Press Inc., 1939; Mills, C. Wright, *The Sociological Imagination*, Grove Press Inc., Nueva York, 1959.

2. El problema migratorio

Dadas la complejidad y la multiplicidad de los aspectos relacionados con el tema, puede verse la migración desde diferentes puntos de vista, en función de la posición teórico-ideológica adoptada; así, el desplazamiento de grandes contingentes de población en el espacio puede no ser considerado como un problema, sino que como algo altamente funcional, sea para el sistema, sea para determinadas regiones, sectores económicos o grupos sociales que se benefician más directamente de la disponibilidad de mano de obra barata, proporcionada por la migración.

¿Cómo definir el problema migratorio?. Es sabido que, de acuerdo con el Censo de Población de 1970, casi un tercio de la población brasileña, o sea 30 millones de personas, eran clasificadas como migrantes. Proyectadas estas cifras, tendríamos cerca de 40 millones de migrantes en 1980 y 60 millones en el año 2000. Si se tiene en cuenta que estos números excluyen cierto tipo de migración que tal vez sea el más corriente, como son los movimientos rural-urbanos dentro de un mismo municipio, además de ignorar la migración repetida, y de cometer otras omisiones menos importantes, puede considerarse que el volumen total de los movimientos de población es bastante considerable.

Sin embargo, no se puede calificar la naturaleza del problema migratorio simplemente por la magnitud de los flujos. Aunque las comparaciones de flujos entre países y regiones sean afectadas por variaciones en los parámetros tiempo-espacio que definen las migraciones, es interesante observar que la población de un país desarrollado, como los Estados Unidos de América, exhibe una movilidad geográfica, en términos absolutos y relativos, mucho mayor que la de Brasil.² Vale también mencionar que la región brasileña de mayor dinamismo económico (el Estado de Sao Paulo) es, de igual modo, la región que representa mayor intensidad migratoria.³

No es, por lo tanto, la simple magnitud del fenómeno migratorio la que determina la gravedad del problema. Debe evaluarse su importancia a diferentes niveles y a través de diferentes perspectivas. Tratándose de un proceso sumamente complejo, las

² Cf. por ejemplo, Goldstein, Sidney, "The Extent of Repeated Migration: An Analysis Based on the Danish Population Register", en *Journal of the American Statistical Association*, diciembre, 1964, Vol. 59, pp. 1121-1132; "American go West and South", en *The Economist*, febrero 28, 1976.

³ Geiger, Pedro Pinchas, "Migrações Inter-Regionais e Intra-Regionais no Brasil", en *Migrações Internas e Desenvolvimento Regional*, CEDEPLAR, UFMG, 1973, Vol. II, p. 37.

conclusiones de distintas evaluaciones no son necesariamente coincidentes. En un intento de responder a la pregunta "¿para quién y en qué circunstancia la migración constituye un problema?", como punto de partida para un estudio de posibles políticas migratorias, examinaremos el problema desde el punto de vista del sistema económico, de las zonas de atracción y repulsión, y de los propios agentes.

2.1 *La migración y el sistema económico*

Las evaluaciones más amplias, con miras a analizar globalmente el papel del proceso migratorio en el desarrollo económico, han sido realizadas por economistas que utilizan principalmente técnicas econométricas.⁴ En la mayoría de estos estudios se adopta un tratamiento teórico derivado de la tradición neo-clásica, que considera la migración como una inversión en capital humano. Aunque se observan variaciones y algunas contradicciones en estos estudios, puede concluirse de los análisis que la migración, tal como se ha producido históricamente, influida tan sólo por las disparidades regionales y sectoriales y la consecuente evolución en la estructura del mercado de trabajo, no constituye un problema. Al contrario, los desplazamientos de población habrían sido beneficiosos para el país e incluso para los migrantes.

A título ilustrativo se mencionan, a continuación, algunos estudios realizados de acuerdo con esta línea macroeconómica. Posiblemente el primer trabajo de esa naturaleza realizado en el Brasil haya sido el de Sahota.⁵ El autor, utilizando un modelo econométrico de costos y beneficios realiza un intento de evaluar la relación entre la magnitud de los movimientos migratorios y a) diferencias en el nivel de ingreso por estado; b) la creación de oportunidades económicas y de educación; c) urbanización, densidad de población y distancias geográficas entre capitales de estados. Sahota observa que la migración es sensible a diferencias de ingreso; que la educación ejerce atracción sobre los migrantes y que la distancia constituye un impedimento a la migración. Afirma también que la urbanización y la industrializa-

⁴ Para una discusión más detallada acerca de ese tratamiento macroeconómico en el Brasil, véase Redwood, John, *Internal Migration, Urbanization and Frontier Region Development in Brazil since 1940*, Tesis de maestría en planificación urbana, Berkeley, 1968, Capítulo II; Eaton, Peter, *The In-Migration of Unskilled Labor to Large Urban Centers in the Brazilian Northeast*, Tesis de doctorado en Economía, Universidad de Florida, 1976, capítulo II; García Castro, Mary, *Migrações Internas: Análise Crítica de Alguns Modelos de Natureza Econômica* (mimeografiado).

⁵ Sahota, Gian, "An Economic Analysis of Internal Migration in Brazil", en *Journal of Political Economy*, Vol. 76, N° 2, marzo-abril, 1968.

ción estimulan la movilidad, pero que no son factores de atracción *per se*. Indica, finalmente, que políticas adecuadas de educación y de ubicación de industrias llevarían a una sustancial reducción de las diferencias interregionales de ingreso.

El estudio de Graham y Buarque⁶ se refiere de igual modo a la relación entre la migración interna y diferencias de ingreso entre regiones y llega a conclusiones parecidas a las de Sahota. Estos autores hacen estimaciones de la migración entre los estados y relacionan ganancias y pérdidas migratorias, a nivel interestatal, con diferencias de ingreso *per-cápita*, encontrando una relación clara entre niveles de ingreso y comportamiento migratorio en cada estado. En el período 1940-1950, por ejemplo, las diferencias de ingreso por región tuvieron una influencia importante en la migración, pero los desplazamientos de población no fueron suficientes para evitar el aumento de las disparidades de ingreso entre los estados. Sin embargo, en las décadas de 50 y 60 el mayor volumen de migraciones, además de estar asociado al nivel de ingreso de los estados en el inicio de cada década, contribuyó a la reducción de las diferencias interestatales de ingreso *per-cápita*. Así, los estados de mayor emigración experimentaron un aumento en el ingreso *per-cápita*, mientras ocurría lo contrario en los estados de inmigración significativa.

Utilizando un modelo macroeconómico de simulación, Yap⁷ trata el problema de la relación entre la migración interna y el crecimiento económico. Para derivar una estimación cuantitativa del efecto de la migración durante el período 1950-1965, la autora simula el crecimiento económico que habría habido bajo diferentes intensidades migratorias y compara los resultados con lo observado en la práctica. Los resultados sugieren que la migración fue un factor positivo en el desarrollo brasileño durante el período de post-guerra. Así, una reducción del 50 por ciento en el parámetro migratorio implicaría una reducción de las tasas de crecimiento del PNB de un 5,9 a 5,6 por ciento al año, la eliminación completa de la migración significaría una reducción a 5,2 por ciento (véase el cuadro 1). Sugiere también que la migración ha contribuido a acelerar la productividad industrial y a atenuar (y no impedir) las tendencias a la concentración progresiva del ingreso observadas durante el período. Otros estudios de carácter

⁶ Graham, Douglas H. y Sergio Buarque de Hollanda Filho, *Migration, Regional and Urban Growth in Brazil*, Instituto de Pesquisas Econômicas, 1971, esp. capítulo IV.

⁷ Yap, Lorenc, *Internal Migration and Economic Development in Brazil*, Tesis de doctorado en Economía, Harvard University, 1973.

Cuadro 1

BRASIL: CRECIMIENTO DEL PNB Y DEL EMPLEO POR SECTOR,
SEGUN DIFERENTES HIPOTESIS DE TASAS MIGRATORIAS
EN EL MODELO DE SIMULACION DE YAP, 1950-1965

Simulación del parámetro migratorio	Cambios en el nivel de migración (Porcentaje)	Tasas de crecimiento medio anual				
		PNB	Empleo por sector			
			Agrícola	Moder- no no cali- ficado	Moder- no no cali- ficado	Tradi- cional
1. Reducción 100 (Por ciento)	- 100	5,2	3,7	3,3	3,6	- 2,1
2. Reducción 50 (Por ciento)	- 43	5,6	2,7	4,6	4,4	2,9
3. Tasa histórica	-	5,9	1,8	5,5	5,0	4,9
4. Aumento 50 (Por ciento)	+ 33	6,2	1,0	6,2	5,5	6,1
5. Aumento 100 (Por ciento)	+ 59	6,3	0,3	6,7	5,8	6,8
6. Aumento 150 (Por ciento)	+ 96	6,6	- 1,0	7,3	6,3	7,6
7. Aumento 200 (Por ciento)	+ 120	6,8	- 2,1	7,7	6,6	7,9

Fuente: Yap, L., *op. cit.*, tabla VI.5.

predominantemente macroeconómico podrían ser mencionados,⁸ pero para nuestros propósitos de ilustración son suficientes las referencias anteriores.

Cuando se examina, en términos de su contribución al crecimiento económico, la migración aparece como altamente funcional para el sistema, permitiendo la aceleración de la producción en los sectores urbano-industriales y sirviendo para reducir las disparidades interregionales de ingreso al modificar el denominador de la ecuación en las áreas de origen y destino. Este enfoque ha tenido el mérito de contrarrestar las evaluaciones bastante negativas de la migración hechas tanto por planificadores urbanos como por la opinión pública, en cuanto a su contribución al crecimiento urbano desordenado, para la "hinchazón" del mercado de trabajo, la marginalización, etc. Al poner de relieve los beneficios de la migración para la economía, sus inconveniencias quedan minimizadas. Por otra parte, la visión globalizante

⁸ Por falta de espacio, diversos trabajos importantes sobre el tema no pueden ser analizados aquí; véase *inter alia*, da Mata, Milton, "Urbanização e Migrações Internas", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (3): 717-722, 1973; Tolosa, Hamilton, "Macroeconomia da Urbanização Brasileira", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (3): 585-642, 1973; Faissol, Speridiao, *Migrações Internas no Brasil e suas Repercussões no Crescimento Urbano e Desenvolvimento Econômico*, Superintendencia de Pesquisas, FIBGE, 1973, 145 p.; Redwood, John y Vetter, David M., *Uma Análise Multivariada das Migrações Internas no Brasil até 1970*, mimeografiado, 1976; Moura, Helio, Holder, Carmen Susana y Sampaio, Aidil, *Nordeste: Migrações Inter e Intra-Regionais, 1960/1970*, Recife, 1976.

de los modelos macroeconómicos se presta a la conclusión de que la migración parece poseer una racionalidad propia que inspira actitudes de complacencia, eliminando así la necesidad de que se intervenga en el proceso natural.

Paradójicamente, la funcionalidad del proceso migratorio para la estructura vigente es subrayada igualmente en otro conjunto de trabajos sobre el tema, en los que se adopta una posición teórico-ideológica bastante distinta. Los estudios elaborados en la perspectiva histórico-estructuralista enfatizan la funcionalidad de los desplazamientos de población en términos de la mantención de una abundante reserva de mano de obra en la sociedad industrial capitalista.⁹ De acuerdo con esa posición, la aglomeración espacial de las actividades o, en otras palabras, la urbanización, constituye una exigencia técnica de la creciente especialización y complementariedad de la producción industrial. Los desplazamientos en este contexto se hacen altamente funcionales. De acuerdo con Singer, por ejemplo, "las migraciones internas (sin hablar de las internacionales que podrían, en buena parte, ser explicadas de igual modo) no parecen ser más que un simple mecanismo de redistribución espacial de la población que se adapta, en último término, al arreglo espacial de las actividades económicas. Los mecanismos de mercado, que en el sistema capitalista orientan los flujos de inversiones a las ciudades, y crean, al mismo tiempo, los incentivos económicos para las migraciones del campo a la ciudad no hacen más que expresar la racionalidad macroeconómica del progreso tecnológico que constituiría la esencia de la industrialización".¹⁰

Según este enfoque, la misma marginalización de un segmento considerable de la población migrante es consecuente con la necesidad de mantener una cantidad apreciable de trabajadores en disponibilidad. El surgimiento de grandes estratos ecológicos ocupados por grupos sociales marginados no es simple consecuencia de un mayor avance de la industrialización sobre la urbanización, sino el resultado de cambios estructurales en los lugares de origen y, aun más importante, de la necesidad de mantener disponible, permanentemente, una fuente de trabajadores. El caso de la industria de construcción civil quizás sea

⁹ Véase, *inter alia*, Singer, Paulo, *Economía Política e Urbanização*, Editora Brasiliense, CEBRAP, 1973, 152 p.; Balán, Jorge, "Urbanización, Migraciones Internas y Desarrollo Regional", en *Migrações Internas e Desenvolvimento Regional*, CEDEPLAR/UFGM, Belo Horizonte, Vol. II, p. 75-100, 1973; Brandao Lopes, Juarez, "Desenvolvimento e Migrações: Uma Abordagem Histórico Estructural", en *Estudos CEBRAP*, Sao Paulo, octubre-diciembre, 1973.

¹⁰ Singer, P., *op. cit.*, p. 33.

el más visible, en ese sentido. Este sector es el que absorbe mayor cantidad de mano de obra migrante en las zonas urbanas, con salarios determinados básicamente por la oferta elástica de la mano de obra. Debido al costo bajo del factor trabajo, proporcionado por la permanente renovación de la mano de obra migrante, el sector se está capitalizando permanentemente mediante la apropiación de ese factor.¹¹

Aunque aquí apenas se pueda mencionar la contribución de los estructuralistas a la mejor comprensión del significado de la dinámica migratoria, puede afirmarse que esta posición analítica ha permitido situar correctamente los desplazamientos de población dentro de una visión global del funcionamiento y las necesidades de la sociedad industrial capitalista. Aunque concuerden con la tesis general desarrollada por los macroeconomistas acerca de la funcionalidad de la migración para el crecimiento económico, los estructuralistas han tenido el mérito de explicar para quiénes y en qué circunstancias la migración es funcional, y qué estratos sociales están siendo manipulados en ese engranaje.

2.2 *La perspectiva de las áreas de atracción y expulsión*

Las evaluaciones globales del fenómeno migratorio deben ser complementadas por estudios de carácter más específico, que, justamente por situarse en un menor nivel de generalidad, permitan estudiar determinados aspectos con mayor profundidad; la subdivisión del fenómeno migratorio en segmentos analíticos menores permite una evaluación más precisa de diferentes aspectos del problema y de las líneas de actuación que pueden seguirse.

En este sentido, las evaluaciones realizadas a nivel global no siempre coinciden con otras apreciaciones que se han hecho a partir de la perspectiva de los lugares de fuerte emigración o de los lugares de atracción preponderante.

Es obvio que la migración constituye un proceso unitario, en el cual origen y destino, atracción y repulsión, son sólo caras de la misma moneda. Sin embargo, la utilización de esas categorías facilita la discusión de distintos aspectos del proceso, pues la migración generalmente involucra movimientos de población de un área o región determinada hacia algunos lugares de destino preferenciales; más específicamente, la mayor parte de las

¹¹ Martine, George y Peliano, José Carlos, "Migrantes no Mercado de Trabalho Metropolitano", en *Serie Estudos para o Planejamento*, N° 19, IPEA/IPLAN, 1978, capítulos 2 y 6; de Madeiros, César Manoel, "A Importancia da Construção Civil no Planejamento dos Países em Desenvolvimento", en *Análise e Conjuntura*, Fundação João Pinheiro, diciembre, 1976.

corrientes migratorias se orientan de regiones menos privilegiadas hacia otras de mayor desarrollo. En ese sentido, la observación de los macroeconomistas señalando que la migración ha contribuido a la reducción de las disparidades de ingreso *per capita* entre regiones, por el hecho de influir sobre el denominador en las regiones de origen y de destino, reduciéndose e incrementándose, respectivamente, oculta otras consecuencias de estos desplazamientos tal vez más relevantes.

Por ejemplo, respecto de las zonas de fuerte emigración los movimientos migratorios suelen ser evaluados muy negativamente. En estas zonas se señala la pérdida de grandes contingentes de población, que de haberse quedado habrían contribuido con su trabajo, con su creatividad y con sus recursos al desarrollo de la región.¹² Este punto puede ilustrarse con el ejemplo del noreste de Brasil. En realidad, la migración de la región noreste, por su magnitud, continuidad y características se ha constituido en el prototipo de las migraciones brasileñas.

¿Qué habría pasado en el noreste si no se hubiesen producido estos movimientos migratorios?. En términos demográficos, se puede considerar que en ausencia de cualquier emigración o inmigración durante el período 1940-1970, la población de esa región habría aumentado por lo menos en 5,5 millones de personas, en relación a los 28 millones enumerados en el Censo de 1973.¹³ En términos cualitativos, puede imaginarse que una gran parte de los elementos de mayor vigor habrían emigrado, dado que entre 55 y 60 por ciento de todos los migrantes tienen de 10 a 30 años en el momento de la salida. Aunque algunos estudios realizados en la región centro-sur del país revelan que esa corriente migratoria está formada, en su mayoría, por mano de obra no calificada o semicalificada, seguramente forman parte de este

¹² "La explotación que el Sureste ejerce, dice respecto tanto a los aspectos cuantitativos como a los cualitativos: la competencia ciudad-campo en el Brasil es fundamentalmente una competencia ventajosa del sureste en relación a las demás regiones del país ... El proceso migratorio es frecuentemente un proceso selectivo (edad y sexo). Finalmente una selección de inteligencia, o por lo menos de concientización es establecida por el proceso migratorio ..."; en Becker, Bertha, *As Migrações Internas no Brasil, Reflexos de Uma Organização do Espaço Desequilibrada*, Centro de Pesquisa de Geografia do Brasil, p. 110-111. "Es interesante observar, a través de una encuesta realizada junto a los alcaldes de municipios que perdieron población, que ellos son perfectamente concientes del significado de esa pérdida"; Bremaker, François, "Os Municípios e o Exodo Municipal", en *Revista de Administração Municipal*, 23 (19): 30-39, 1976.

¹³ Véase de Carvalho, Otamar y Martine, George, *Migrações e Urbanização: Concepção de Políticas e Instrumentos para a Ordenação da Migração Interna no Brasil*, MINTER, Brasília, 1977, p. 8-10.

contingente personas con mayor capacitación.¹⁴ Así, desde el punto de vista del lugar de expulsión, podría estar produciéndose una pérdida de potencial humano bastante grande. Sin embargo, cuando se examina en función del mercado de trabajo de estas regiones, puede concluirse que la migración sirve para atenuar, de alguna manera, la saturación de ese mercado. De hecho, la emigración actúa también para reducir la oferta en una situación de demanda limitada. En suma, para las regiones de evasión notoria se observa cierta ambigüedad en relación con la migración: por una parte, “desinfla” la región, tal vez hasta de sus elementos más dinámicos, y por la otra alivia una situación que podría generar mayores tensiones sociales.

Respecto de las zonas receptoras de gran número de migrantes, particularmente las urbanas, se culpa frecuentemente a la migración por la inflación de la oferta de mano de obra y por la deflación de los niveles salariales, especialmente en las ocupaciones de bajo nivel de calificación. Esto representa, por cierto, la obra cara del argumento anterior, referente a la funcionalidad de la migración, en términos de la mantención de una reserva de mano de obra barata.

El incremento de población generado por la migración, juntamente con el crecimiento vegetativo de la población migrante después de su llegada implicaría, por su parte, un rápido crecimiento de la demanda de servicios básicos que sería difícil atender. Este es el gran argumento de administradores y autoridades administrativas de zonas urbanas, en contra de los movimientos migratorios tal como se producen. Dado que la demanda de servicios básicos en una economía capitalista sólo es efectivamente atendida cuando es solvente, ocurre que la “hinchazón” de las ciudades por personas de escasos recursos contribuye al progresivo deterioro de esas zonas.¹⁵ Por ello, se afirma comúnmente que “las ganancias cualitativas y cuantitativas de las

¹⁴ Para una discusión más detallada véase Martine, G. y Peliano, J.C., *op. cit.*, p. 76-90.

¹⁵ Debe reconocerse que los alcances hechos aquí sobre los efectos de la migración en áreas de atracción y expulsión son bastante simplistas, debido a la falta de tiempo y de espacio. Habría que hacer, por ejemplo, una larga discusión sobre la “crítica anti-urbana” que las migraciones han propiciado. Esa posición, llevada a su punto extremo, ha generado la tesis defendida por un ex prefecto de Sao Paulo, en el sentido de que “Sao Paulo Necesita Parar”. (Cf. de Figueredo Ferraz, J.C., en *Sao Paulo e Seu Futuro, Antes que Seja Tarde Demais*, IBAM, Río de Janeiro, 1976). Para la tesis contraria, véase, Ferreira de Camargo, Cândido Procopio, *et al.*, *Sao Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*, Sao Paulo, 1976. Estos y otros trabajos se discuten en Castro, Mary G., *O Migrante na Cidade do Rio de Janeiro*, proyecto de tesis de maestría, UFRJ/COPPE/PUR, mimeografiado, 1977.

regiones receptoras no se producen sin graves problemas. Es en las ciudades donde el problema de la falta de adecuación de la mano de obra se hace más agudo, pues al no estar calificada para operar en el sector secundario se incorpora a los niveles bajos del sector terciario. Otros problemas se generan por el desajuste entre la cantidad de migrantes y el ritmo de crecimiento del sector urbano, el que se ha mostrado insuficiente para absorber el flujo de población. Estos desajustes contribuyen a generar crisis de abastecimiento de alimentos, de agua, de electricidad, de transporte y de vivienda".¹⁶

En resumen, la migración hacia las regiones más desarrolladas sirve para acentuar las ventajas iniciales de estas áreas, y contribuye a agudizar los desequilibrios regionales y sectoriales. La migración hace crecer excesivamente la oferta de trabajo y el mercado consumidor en los lugares de atracción, a la vez que contribuye a la inversión de recursos sociales en esas zonas para atender a su crecimiento.

2.3 Los migrantes

Los movimientos de población también deben ser examinados desde la perspectiva de los agentes, esto es de los propios migrantes o de los migrantes potenciales. En este trabajo se pone énfasis en ese aspecto, no tanto por considerarlo de importancia sino por la proliferación de estudios realizados recientemente con datos demográficos y que llevan a conclusiones que merecen ser sintetizadas y evaluadas.

Un primer aspecto a considerar en relación a los agentes de ese proceso es el desajuste social y psicológico que suele acompañar la migración. Es bastante común, entre estudiosos y administradores, una actitud de menosprecio frente a este aspecto supuestamente secundario ya que, en teoría, éste se deriva de una problemática de naturaleza muy genérica. No obstante, cualquier relación directa con la población migrante de bajo ingreso pone de relieve el drama causado por el desarraigo del lugar de origen, de la familia y las amistades, acentuando la inseguridad futura y el miedo a lo desconocido.¹⁷

¹⁶ Becker, B., *op. cit.*, p. 113; esa cifra refleja bien la opinión corriente al respecto.

¹⁷ "Las diferencias en las condiciones culturales entre las áreas de origen y destino pueden generar efectos sobre la estructura síquica de los individuos, haciéndolos más vulnerables a las enfermedades mentales, muchas veces ya existentes en estado latente, inclusive por una predisposición hereditaria", en DRH/SUDENE, *Consequências da Migração sobre a Estrutura Psíquica do Migrante*, Termos de Referência, DRH/SUDENE, 1977, p. 2. Véase también, Malzberg, Benjamín y Lee, Everett, *Migration and Mental Disease*, Social Science Research Council, Nueva York, 1956; Lee, Everett S., "Socio-Economic Migration Differentials in Mental Disease", New York State, 1949-1951, en *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, julio, 1963, pp. 249-268.

En un nivel más alto de generalidad, el elemento fundamental que debe considerarse es la búsqueda de un empleo y un ingreso satisfactorios. Es sabido que los estudios sobre el tema revelan sistemáticamente que la búsqueda de un empleo y un ingreso satisfactorios constituye la principal motivación de la migración.¹⁸ Por otra parte, el análisis de las condiciones del mercado de trabajo nacional muestra la dificultad que existe para que una gran parte de la población (migrante o no migrante) obtenga un empleo que le proporcione una renta adecuada para vivir. La pregunta fundamental a ser contestada en la evaluación de la migración desde el punto de vista de los agentes del proceso es ésta: ¿proporciona la migración una mejoría de empleo y de renta para la mayor parte de los migrantes?

La respuesta a esta pregunta no se puede dar en forma categórica, pues la metodología y los datos necesarios para este propósito no existen. Para formular una evaluación del significado de la migración, en términos de niveles de renta y de empleo para el migrante, serían necesarios estudios prospectivos que proporcionasen informaciones sobre la situación de individuos y grupos sociales en dos momentos por lo menos: antes de migrar y después de haber fijado residencia más o menos estable en el lugar de destino. No se dispone, prácticamente, de este tipo de información. Sin embargo, en un número considerable de estudios recientes se han utilizado como aproximación de la evaluación de los cambios ocurridos en las condiciones de vida de las personas que se desplazan, comparaciones entre migrantes y nativos y entre sub-grupos de migrantes diferenciados según el tiempo de residencia en una determinada región.¹⁹ De modo general, en este tipo de investigación existirían dos preocupaciones básicas:

¹⁸ Véase acerca de los motivos de la migración, Singer, P., *op. cit.*, p. 50-52.

¹⁹ Véase: da Mata, Milton, *et al.*, *Migrações Internas no Brasil*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1973. Castro, Mary G., *et al.*, *Mudanças na Composição do Emprego e na Distribuição de Renda: Efeitos sobre as Migrações Internas*, SERFHAU/BNH/OIT, Brasília, 1976. Mourat, Hélio y Coelho, J.O., *Migrações para as Grandes Cidades do Nordeste: Intensidade e Características Demográficas*, BNB/ETENE, Fortaleza, 1975. Moura, Hélio, Holder, C.S. y Sampaio, Aidil, *Regiões Metropolitanas do Nordeste: Diferenciais de Renda e de Educação entre Naturais e Migrantes*, BNB/ETENE, Fortaleza, 1975. Martine, George y Peliano, J.C., *Migrantes nos Mercados de Trabalho Metropolitanos*, *op. cit.*, Costa, Manoel, *Urbanização e Migração Urbana no Brasil*, IPEA, Serie Monográfica N° 21, Rio de Janeiro, 1975. Schaeffer, Kalman y Spindel, Cheywa, *Sao Paulo, Urban Development and Employment*, ILO, Ginebra, 1976. Keller, Etza, *Migrações Internas na Região Sudeste: Alguns Resultados Preliminares*, IBGE, Rio de Janeiro (mimeografiado), 1976. Spindel, Cheywa, *A Metrópole e o Migrante: Região Metropolitana de Sao Paulo*, Sao Paulo, 1974 (mimeografiado).

a) ¿En qué sentido y en qué medida la población migrante se diferencia de la población nativa del lugar de destino?

b) ¿Cómo se modifica la situación de los migrantes en la medida en que se adaptan al lugar de destino? (i.e. cómo evoluciona la situación socio-económica del migrante a medida que aumenta su tiempo de residencia).

De una manera general, puede decirse que los numerosos estudios realizados en esa dirección han llegado a conclusiones divergentes, e incluso contradictorias, respecto a la posición de migrantes y nativos, en términos de ingreso, ocupación, educación, participación en el sector formal, etc. La mayor parte de esas divergencias puede ser explicada en términos conceptuales o metodológicos.²⁰ Sin embargo, quizás sea interesante observar que, a pesar de las divergencias, prácticamente todos estos estudios revelan un patrón evolutivo idéntico, con respecto a la posición de los migrantes, según el tiempo de residencia en determinado lugar. Este patrón, encontrado en forma muy regular, es el siguiente: a medida que aumenta el tiempo de residencia, la situación de los migrantes, en términos de renta, ocupación, etc., tiende a mejorar en forma significativa. Esta tendencia se observa independientemente del tipo de unidad de estudio, aunque es más acentuada en áreas de atracción más desarrolladas.²¹ Tanto desde un punto de vista teórico como desde uno práctico, estas observaciones conducen a concluir que la situación de la población migrante mejora sensiblemente a medida que aumenta el tiempo de residencia en el lugar de destino, hasta que los migrantes antiguos alcancen posiciones superiores a las de los nativos, en la mayoría de las regiones metropolitanas. Estaríamos entonces, frente a un proceso muy sano de movilidad social, provocado por la movilidad geográfica. Bastaría al migrante un cierto tiempo para acumular experiencias y contactos urbanos para adaptarse a la sociedad receptora y establecerse como miembro activamente productor de esta sociedad. Simultáneamente, la migración estaría cumpliendo un papel importante en el proceso de modernización de la sociedad, ya que funcionaría como un mecanismo a través del cual una sociedad de orientación agrícola-tradicional, se transformaría en sociedad urbano-industrial.

²⁰ Estos aspectos son discutidos en Martine, George, "Adaptação de Migrantes ou Sobrevivência dos mais Fortes?", en *Relatório Técnico N° 30, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos*, Brasília, 1976, (mimeo).

²¹ Por esta razón, los trabajos realizados en las Regiones Metropolitanas del Noreste son los únicos que no muestran ventajas nítidas para los migrantes más antiguos (véase Moura, H., et al., op. cit.).

Desde un punto de vista político-práctico, no habría razones para intervenir en el proceso migratorio, o sólo las habría para hacerlo de manera muy superficial, a través de medidas asistenciales destinadas a reducir las dificultades de los migrantes durante su viaje y en la llegada, dado que la dinámica natural sería funcional para la sociedad y beneficiosa para los agentes.

Sin querer entrar a discutir la calidad de este tipo de argumento, debe observarse que otras explicaciones son perfectamente razonables. Entre ellas, vale mencionar un aspecto importante que nunca fue debidamente considerado en los estudios de migración: la migración múltiple. Aunque la mayoría de los estudios mencionan que las comparaciones entre sub-grupos de población diferenciados por la condición migratoria pueden estar afectadas, en grado desconocido, por la emigración repetida ocurrida antes del momento de la encuesta o del censo, este *caveat* es poco valorizado.

Sin embargo, un estudio reciente sugiere que la migración múltiple puede ser muy elevada.²² Los datos del cuadro 2 miden la

Cuadro 2

TASA DE RETENCION DE LA POBLACION MIGRANTE POR SEXO,
PROCEDENCIA URBANO Y RURAL Y PERIODO DE LLEGADA
A LAS REGIONES METROPOLITANAS

Regiones metropolitanas	Tasa de retención (Por cien)							
	Hombres				Mujeres			
	1964-1967		1959-1964		1964-1967		1959-1964	
	U	R	U	R	U	R	U	R
Sao Paulo	65	58	59	58	67	64	61	63
Río de Janeiro	69	64	60	57	70	68	61	60
Belo Horizonte	78	80	61	63	74	79	59	62
Porto Alegre	68	67	57	58	68	68	58	56
Curitiba	66	62	45	40	66	63	44	41
Recife	59	75	41	52	58	67	41	50
Salvador	60	58	50	48	63	62	51	50
Fortaleza	66	62	51	45	61	50	50	45
Belém	77	69	57	50	72	70	54	47
Total	67	63	57	56	67	66	58	58

Fuente: Martine, G., *Adaptation of Migrants ...*, op. cit., cuadro 2.

Nota: U: Urbano.

R: Rural.

²² Martine, G., *Adaptation of Migrants or Survival of the Fittest? A Brazilian Case*, op. cit..

proporción de migrantes que habiendo llegado a las regiones metropolitanas brasileñas durante los períodos de 1959-1964 y 1964-1967, respectivamente, permanecían en ellas a la fecha del censo de 1950. Representan los migrantes que no habían fallecido ni vuelto a migrar antes del censo. De modo general, estos datos sugieren un alto nivel de evasión o no sobrevivencia de los migrantes en las regiones metropolitanas brasileñas, consideradas como las áreas de mayor capacidad de retención de migrantes. Aproximadamente un tercio de los migrantes no ha sobrevivido a un período medio de cinco años y un 43 por ciento no sobrevivió a un período medio de nueve años en la ciudad.²³

Por otra parte es muy significativo el hecho de que la retención de la población migrante sea selectiva, en la mayoría de las regiones metropolitanas, según el grado de escolaridad (cuadro 3). Tratándose de una población adulta (para la cual el nivel educacional representa una característica esencialmente estática) y de una nación que está experimentando una mejoría gradual de su sistema educativo a través del tiempo, la retención de un mayor número de migrantes a medida que aumenta el nivel educativo, hace suponer una evasión de los elementos más marginados de la población.

Estos datos sobre la evasión de migrantes de las regiones metropolitanas brasileñas, donde son mayores las oportunidades de absorción por el mercado de trabajo, permitirían poner en duda la hipótesis clásica que supone una adaptación progresiva de los migrantes al nuevo medio. Por el contrario, la mejoría que se observa podría ser explicada por la expulsión de una alta proporción de migrantes en situación marginal o una mayor permanencia de los más fuertes.

En términos de formulación de políticas, la tesis de que se estaría produciendo en Brasil una migración repetida, que afectaría incluso a las principales zonas receptoras de mano de obra migrante, no conduce a una actitud de complacencia. De hecho, la migración repetida de los elementos más marginados tiene sus raíces en la dificultad para encontrar un empleo satisfactorio; o sea, la migración sería impulsada por motivos de expulsión. Es muy importante, para la configuración de una imagen correcta de la dinámica migratoria, la observación de que no existirían, a nivel nacional, oportunidades de empleo satisfactorias para una gran cantidad de migrantes y de personas predispuestas a migrar.

²³ Es evidente que, dada la estructura joven de la población migrante y la propia dimensión de la evasión, la remigración será un componente mucho más importante que la mortalidad.

La migración por atracción presupondría un volumen de empleo compatible con el volumen de la fuerza de trabajo disponible.

En el noreste, al contrario, según un estudio realizado por la SUDENE, cerca de un 47 por ciento de la fuerza de trabajo nordestina se encontraba desempleada o subempleada en 1972.²⁴ Aunque la situación sea menos crítica en otras regiones del país, las tasas de subempleo son siempre elevadas, incluso en las regiones que reciben contingentes numerosos de migrantes. En este sentido, es muy pertinente la observación de que en las nueve

Cuadro 3

POBLACION MIGRANTE ADULTA POR REGION
METROPOLITANA Y TIEMPO DE RESIDENCIA, SEGUN SEXO
Y NIVEL DE INSTRUCCION

(Porcentaje)

Región metropolitana y tiempo de residencia (Años)	Población migrante adulta*					
	Hombres			Mujeres		
	A)*	B)*	C)*	A)*	B)*	C)*
<i>Sao Paulo</i>						
0 a 2	58	28	14	65	25	10
3 a 5	53	32	15	60	28	11
6 a 10	51	34	14	60	29	11
11 y más	43	39	17	54	34	12
<i>Río de Janeiro</i>						
0 a 2	56	26	18	64	22	14
3 a 5	53	29	18	64	23	12
6 a 10	52	30	17	61	26	13
11 y más	44	34	22	56	28	15
<i>Belo Horizonte</i>						
0 a 2	52	32	16	59	27	14
3 a 5	53	31	16	20	27	14
6 a 10	47	34	19	56	28	16
11 y más	37	40	23	48	34	17
<i>Porto Alegre</i>						
0 a 2	49	31	19	56	29	15
3 a 5	45	33	23	53	32	16
6 a 10	44	34	22	52	33	16
11 y más	40	36	24	50	35	15

(continúa)

²⁴ Véase Barros Kelly, Maria do Socorro y Pires Ferraz, Nara, *Força de Trabalho e Emprego no Nordeste 1968/1972*, MINTER/SUDENE/DRH, Recife, 1975, p. 117-118 y 130-131.

Cuadro 3 (Conclusión)

**POBLACION MIGRANTE ADULTA POR REGION
METROPOLITANA Y TIEMPO DE RESIDENCIA, SEGUN SEXO
Y NIVEL DE INSTRUCCION**

(Porcentaje)

Región metropolitana y tiempo de residencia (Años)	Población migrante adulta*					
	Hombres			Mujeres		
	A)*	B)*	C)*	A)*	B)*	C)*
<i>Curitiba</i>						
0 a 2	49	31	19	56	29	14
3 a 5	43	35	22	50	33	17
6 a 10	39	36	24	47	35	13
11 y más	35	39	26	44	38	17
<i>Recife</i>						
0 a 2	60	20	20	67	20	13
3 a 5	63	19	18	69	18	13
6 a 10	63	19	18	70	18	13
11 y más	62	22	16	70	19	11
<i>Salvador</i>						
0 a 2	58	22	20	65	20	15
3 a 5	56	22	22	63	22	15
6 a 10	54	25	21	65	22	14
11 y más	53	28	20	63	23	13
<i>Fortaleza</i>						
0 a 2	74	23	13	79	15	9
3 a 5	68	17	14	71	18	11
6 a 10	64	19	18	67	19	13
11 y más	62	20	18	67	20	13
<i>Belém</i>						
0 a 2	60	18	22	69	18	13
3 a 5	55	25	20	69	19	12
6 a 10	58	26	15	66	24	10
11 y más	56	27	17	68	23	9

Fuente: Martine, G., *Adaptation of Migrants ...*, op. cit., cuadro 3.

* El cuadro se refiere a la población migrante de 25 años y más.

A)* Sin instrucción o primario incompleto.

B)* Primario completo.

C)* Secundario o superior.

regiones metropolitanas brasileñas, que hasta 1970 habían recibido más de un tercio de todos los migrantes nacionales, cerca de un 35 por ciento de la PEA podría ser considerada como sub-remunerada.²⁵

²⁵ Martine, G. y Peliano, J.C., op. cit., capítulo 6.

Esta dificultad para encontrar un empleo satisfactorio invalida muchas veces el paradigma de "origen-destino", ya que la migración es frecuentemente iniciada sin un destino determinado, y que los desplazamientos se repiten cada vez que la capacidad para "sobrevivir" en una determinada localidad llega a un punto crítico.

En resumen, en la perspectiva de los agentes del proceso (migrantes o aspirantes a migrar), el problema migratorio se define como una cuestión de empleo y de ingreso. Si el principal determinante de la migración en cierto modelo de organización de la producción está constituido por la inexistencia de empleos satisfactorios, entonces la solución eficaz al problema migratorio debe ser buscada a nivel de la propia disponibilidad y distribución del empleo. Se debe enfatizar que estas reflexiones no significan que se considere a la migración como un problema a nivel de los agentes; por el contrario, la evaluación correcta del proceso conduce a la definición de un problema migratorio como posible de enfrentar a través de acciones orientadas hacia las áreas de intersección entre ingreso, empleo y migración.

Esta es la orientación de la discusión que sigue, sobre niveles de actuación posibles y estudios con miras a la formulación de políticas.

3. Niveles de actuación sobre el problema migratorio y contribución de la investigación social

De acuerdo con los puntos anteriores, se considera esencial para la orientación de estudios destinados a la formulación de políticas, una previa reflexión sobre los tipos y niveles de actuación posibles dentro de las circunstancias y restricciones impuestas por un determinado modelo político. Por otra parte, es necesario visualizar los niveles de generalidad de una actuación práctica que atienda a distintos tipos de necesidades, confiriéndole a la política migratoria una especificidad propia.

En principio, podemos visualizar tres grandes categorías de interferencia sobre el fenómeno migratorio: la primera actuaría sobre el migrante; la segunda sobre los flujos; y la tercera sobre la planificación de la distribución espacial de la población. Estas categorías son diferenciadas tanto en términos del tipo y grado de la acción gubernamental prevista como por el nivel de

información requerida para su implantación y el grado y la diversidad de recursos e instrumentos necesarios.²⁶

3.1 *Políticas que afectarían al migrante*

Muchas de las directrices que se podrían poner en práctica en este campo tienen en común la condición de dirigirse específicamente al migrante, como individuo o como grupo. La finalidad principal de estas políticas sería la de reducir las consecuencias negativas secundarias ocasionadas por el proceso migratorio. Las mayores dificultades inmediatas experimentadas por el migrante se hacen sentir durante el trayecto y a la llegada al lugar de destino. En este contexto la política consistiría en ayudarlo a desplazarse, proporcionándole pasaje, hospedaje, documentos personales, asistencia médica y ayuda para romper las barreras de lo desconocido en el lugar de llegada, facilitando su inserción en ese lugar.²⁷

Se considera, a este nivel de actuación, que el migrante en tránsito o el recién llegado sufren dificultades específicas que pueden ser aliviadas por medio de una red de asistencia destinada a atender las necesidades particulares e inmediatas de este grupo de la población. En esta forma, problemas relacionados con pasaje, hospedaje, información, salud, etc. pueden ser solucionados a corto plazo. Dentro del Programa de Migraciones Internas que está desarrollando el Ministerio del Interior de Brasil se está estructurando un programa de "Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes" (CETREMIS), en colaboración con otras instituciones de ámbito regional, estadual o local. Estos centros se localizan en las áreas de mayor afluencia de migrantes o en localidades en que convergen las rutas migratorias.

¿Qué tipo de investigación adicional sería necesaria para implantar este nivel de política migratoria? Se necesitan básicamente informaciones acerca de los recorridos que hacen los diferentes grupos de migrantes, con el fin de orientar la ubicación de los centros de asistencia. El censo constituye, en la actualidad, la única fuente de información sobre los flujos. Para determinadas áreas de atracción, como por ejemplo las regiones metropolitanas,

²⁶ Las líneas de actuación trazadas a seguir son básicamente las que orientan el Programa de Migraciones Internas, ejecutado en el Brasil por el Ministerio del Interior (MINTER); véase de Carvalho, Otamar, *O Ministério do Interior e as Migrações Internas*, Interior, III (19): 40-45, 1977.

²⁷ Para una definición más clara de esa asistencia, véase CESE/MINTER, *Projeto Nacional de Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes*, MINTER, 1974 (mimeografiado); Castro, Mary G., *Uma Alternativa de Ação Governamental na Área de Migrações Internas*, SERFHAU/MINTER, 1974 (mimeografiado).

puede presumirse cierta continuidad en los flujos que se mantendrían durante la mayor parte del período intercensal. Puede admitirse, por lo tanto, que el sentido de los flujos observados en 1970 persistirá todavía en 1978. Sin embargo, en un país de grandes dimensiones, caracterizado por un alto grado de dinamismo en que los flujos migratorios se generan sucesivamente, provocados por factores estructurales o climáticos, el censo se hace inadecuado para informar sobre el proceso migratorio corriente en muchas regiones.

La falta de información sobre el origen de los desplazamientos, sus características y las direcciones preferenciales está, así, dificultando la planificación de la acción gubernamental destinada a atender a las poblaciones que se desplazan. En un intento por minimizar esa deficiencia, el Ministerio del Interior está estructurando un Sistema de Informaciones sobre Migraciones Internas (SMI). Este sistema establecerá una red de recolección de datos que se va ampliando progresivamente y que podrá suministrar indicadores de los cambios, en cuanto a la frecuencia y a las características de los movimientos de población en el territorio nacional. En una primera aproximación, las unidades primarias de recolección de datos serán constituidas por las instituciones que ofrecen los servicios para los migrantes. (Posteriormente serán integradas al sistema otras instituciones (asistenciales, religiosas, agencias de empleo, etc.). Aun sin pretender alcanzar una representatividad estadística, las informaciones así obtenidas deben contribuir para hacer más eficaces los servicios asistenciales dirigidos a la población migrante, además de servir de apoyo a otras agencias que actúan en el campo de la planificación.

3.2. Políticas que afectarían a los flujos

La eficacia de una política migratoria destinada a reducir las dificultades secundarias experimentadas por los migrantes quedaría siempre reducida, si no estuviera articulada con el mercado de trabajo, dado que la búsqueda de mejores oportunidades de empleo constituye la principal motivación de los movimientos migratorios. En ese sentido, una gran parte de los problemas secundarios resultan de la incapacidad del migrante para encontrar y mantener un trabajo adecuadamente remunerado, inmediatamente después de su llegada al lugar de destino. Esto acontecería, por lo menos desde el punto de vista del capital humano, por la falta de conocimientos sobre las alternativas del mercado de trabajo o por falta de capacitación profesional. En ausencia de una integración con el mercado de trabajo, la red de asistencia a los migrantes podría transformarse, a corto plazo, en

puntos de convergencia de una cadena de pobreza circulante.

A partir de estas consideraciones, parece razonable acoplar a la red de asistencia al migrante en tránsito o recién llegado, un sistema nacional o regional de información sobre el mercado de trabajo. De este modo, en la medida en que los servicios de asistencia al migrante se integrasen a servicios de información sobre oportunidades de empleo en espacios diferenciados, la política migratoria pasaría a consistir no sólo en la asistencia a las necesidades más inmediatas, sino también en la orientación de los flujos, en cuanto a la dirección que debieran tomar. En su formulación más simple, esta actuación consistiría en orientar los flujos migratorios de un lugar a otro, facilitándole los desplazamientos y la inserción en el lugar de destino.

En la práctica se puede observar que este tipo de actuación sobre el fenómeno migratorio presenta algunas limitaciones básicas. En primer lugar, los sistemas de información sobre empleo en países subdesarrollados, por lo general están constituidos, de hecho, por las agencias de empleo que abarcan un área geográfica muy restricta. En tal contexto, difícilmente existirían, a corto o mediano plazo, las condiciones para orientar a los migrantes hacia determinadas localidades o regiones. En segundo lugar, la oferta del empleo que podría captarse a través de ese sistema estaría orientada más bien a la fuerza de trabajo calificada, o por lo menos semi-calificada, por lo que no sería relevante para la gran masa de desempleados y sub-empleados no calificados, que constituyen el núcleo principal de los migrantes o las personas predispuestas a migrar. Por último, es aún más relevante la observación hecha antes, de que simplemente no existen oportunidades de empleo en número suficiente para absorber toda la mano de obra disponible. Es evidente por lo tanto, que el intento de racionalizar el mercado de trabajo, sea a través de un sistema de información con miras a adecuar la oferta a la demanda, sea por medio de actividades de capacitación de la mano de obra, no soluciona el problema fundamental de la propia disponibilidad y distribución de oportunidades económicas.

Es obvio, pues, que los esfuerzos en el sentido de orientar las corrientes migratorias en el Brasil tienen un carácter muy limitado a corto plazo. Los únicos lugares hacia los cuales podrían dirigirse los flujos serían aquellos donde el Gobierno está desarrollando grandes proyectos -represas, complejos petroquímicos, etc.- durante el período de su construcción e implantación, o en zonas de colonización u otras especiales, caracterizadas por una oferta especial de trabajo para grandes masas de trabajadores.

Las funciones de la investigación social con respecto a la

viabilidad de este nivel de actuación serían las de auxiliar y orientar las opciones capaces de maximizar la creación de oportunidades económicas.

En este sentido, existe aún falta de información y cierto grado de ingenuidad política con relación a los medios que podrían utilizarse para aumentar la oferta de empleos. Hay mucha discusión en torno a la utilización de tecnología intensiva en mano de obra, de simplificación tecnológica, del fortalecimiento del sector informal, de la colectivización de la mano de obra no calificada, de la absorción del excedente rural en programas de colonización, etc. No obstante, los efectos concretos de tales propuestas y su viabilidad política dentro del actual modelo son casi siempre desconocidos.²⁸ De esa manera la principal contribución de la investigación social en ese campo sería la de elucidar las opciones capaces de aumentar las oportunidades de empleo en zonas espacialmente restringidas.²⁹

3.3 *Políticas que afectarían al planeamiento de la distribución espacial de la población*

A otro nivel de generalidad, puede pensarse en una concepción de política migratoria que no tiene como objetivo actuar sobre el migrante o los flujos migratorios tales como ocurren, sino que sobre la misma racionalización de la distribución espacial de la población. Tal posición parte del principio de una migración provocada por la desigual distribución de las actividades económicas a través de las regiones, sectores y grupos sociales, y por cambios ocurridos en la estructura y distribución espacial de las actividades productivas.

En esta línea, la eficacia de la política migratoria se identifica con la de la planificación económica, en lo que respecta a maximizar la creación de oportunidades económicas y alternativas de producción.³⁰

²⁸ Por ejemplo, las bien intencionadas sugerencias de la OIT, basadas en experiencias africanas, en el sentido de fortalecer el sector informal (cf. International Labour Office, *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, 1972, han sido seriamente criticadas en términos de sus premisas y probables efectos. (Cf. Bienefeld, Manfred y Schmitz, Ilubert, *Capital Accumulation and Employment in the Periphery*, Discussion Paper N° 98, Institute of Development Studies, Sussex, octubre, 1976).

²⁹ El SIME (Sistema Nacional de Empleo) del Ministerio de Trabajo del Brasil está haciendo esfuerzos en el sentido de asociar los servicios de las agencias de empleo a informaciones más precisas sobre la evolución presente y futura del mercado de trabajo.

³⁰ La política oficial de migraciones internas en el Brasil sugiere, entre sus directrices globales, la necesidad de buscar una racionalización del proceso de distribución espacial de la población. Véase MINTER/SG, *Política de Migrações Internas*, Ministério do Interior e Secretaria de Planejamento, Brasília, 1976.

Se considera que una política migratoria eficaz debe tener en cuenta el problema migratorio, particularmente en su dimensión de empleo, al nivel de la planificación del propio sistema económico. Más explícitamente, la solución definitiva del problema migratorio implica una preocupación sistemática, dentro de la planificación económica, con dos dimensiones, normalmente consideradas en forma secundaria: la política social, entendida como la maximización del empleo y de la renta en las llamadas poblaciones de menos recursos, y la planificación del uso del espacio. Esta preocupación por la dimensión espacial de la creación de empleos para la población de menos recursos sería, a su vez, la contribución específica de la política migratoria a la planificación económica.

En gran parte, las políticas que en el Brasil han sido pensadas, propuestas o aplicadas para la organización del espacio nacional o regional han estado orientadas para influir en la organización espacial de las oportunidades económicas sobre segmentos más o menos reducidos del territorio nacional. Algunas de ellas, cuyos orígenes y justificativos son más o menos nebulosos, se acercan más a declaraciones de principios sobre la interiorización, la ocupación de los espacios vacíos, la descentralización, el estímulo al crecimiento de las ciudades medianas, que a políticas sobre la organización del espacio propiamente tal. Hay otras que son mucho más concretas, dado que están vinculadas a proyectos prioritarios de acción gubernamental. Están en estos casos, los proyectos de colonización, los "polos" de desarrollo, así como todas las medidas que se relacionan con la distribución espacial de las actividades económicas, incluyendo la distribución de las inversiones y de los incentivos fiscales.

Es cierto que cada uno de estos programas adopta una determinada concepción de cómo debería ser la distribución espacial de la población en el territorio nacional. Por ejemplo, al fomentar la colonización de la Amazonía es obvia la intención del planificador de promover la exploración y ocupación de territorios vacíos en esa región. Al subsidiar el desarrollo industrial en el noreste, a través de incentivos fiscales, o al intentar mantener al agricultor en esa región, se estaría pretendiendo evitar el éxodo de nordestinos y por lo tanto valorizando un aspecto específico de la actual distribución de la población sobre el territorio. Al intentar contener el crecimiento de las ciudades metropolitanas y dinamizar las ciudades medias se estaría, lógicamente, atribuyendo un valor negativo a las primeras y positivo a las segundas.

Otros ejemplos podrían ser citados, pero la conclusión genérica sería la misma; ya existe una serie de sugerencias hechas en

términos oficiales que afectan o van a afectar la distribución espacial de oportunidades económicas. Cada una de las sugerencias respecto a la concentración o dispersión de la población, o a su ubicación en determinadas áreas, lleva implícita un juicio de valores, el que no siempre es coherente con los valores implícitos en otros esquemas de distribución espacial, ni necesariamente con objetivos predominantes de la planificación nacional. En realidad, además de los proyectos y de las intenciones mencionados y de algunos otros que puedan existir y que no hayan sido referidos, que afectan deliberadamente la distribución espacial de la población, habrá acciones que se adopten sin mayores explicaciones y quizás sin tener conciencia de sus efectos.

No existe, pues, todavía, una visión unificada de la organización espacial de la población que sirva de orientación para la asignación de recursos en este sector. Tampoco existe una conciencia clara y explícita sobre el volumen de población que debe ocupar el espacio nacional, aunque esta dimensión no sea ignorada, dado que, según estimaciones conservadoras, habrá un aumento de 30 millones de personas entre 1970 y 1980 y de 105 millones en el período 1970-2000. Por otra parte, no se ha tomado debidamente en cuenta el comportamiento histórico del proceso de urbanización ni las limitaciones inherentes a las grandes panaceas preconizadas para solucionar el problema espacial brasileño, tales como retener al hombre en la tierra, absorber el excedente a través de amplios programas de colonización u otros procesos vinculados a la producción primaria.

La falta de una visión integrada de la orientación que se debería imprimir para la distribución espacial de las actividades económicas, y la ausencia de una verdadera preocupación por la creación de empleos en las inversiones de recursos sobre el espacio, se derivan de las exigencias del modelo político-económico y de deficiencias en el tratamiento del problema, desde un punto de vista técnico. Por otra parte el modelo exige, en teoría, que la asignación de recursos sobre el espacio se haga en forma descentralizada, obedeciendo a las determinaciones del polo monopolístico financiero de base urbana. Además, el énfasis puesto por el modelo en las tasas de crecimiento económico y en la producción para el mercado externo favorece a la industria y a la agricultura moderna, de base tecnificada, y por tanto acentúa las tendencias de concentración poblacional, al paso que reduce la capacidad de absorción de mano de obra. Por último, las potencialidades reales de las principales opciones de reorganización de actividades productivas sobre el espacio, y su probable impacto sobre la creación de empleos, y por tanto sobre la absorción de población

carente de oportunidades son, en gran parte, insuficientemente conocidas.

Esa conjugación de deficiencias técnicas con el determinismo y especificidades del modelo vigente en Brasil tal vez sea la gran responsable por el empirismo con que son lanzados grandes y costosos programas que, como el que se destinó a la colonización de la Transamazónica, deben ser abandonados poco tiempo después de iniciados.³¹

Para los propósitos de este trabajo, lo más relevante está en la reflexión y las discusiones sobre las distintas opciones de naturaleza técnica que se pueden considerar acerca de la redistribución espacial de las oportunidades económicas. Vale observar también que las restricciones del modelo vigente tienen importancia relativa, teniendo en cuenta el control que el gobierno puede ejercer, directa o indirectamente, sobre la asignación de los recursos disponibles, tanto a nivel sectorial como espacial.

A continuación se discutirán las líneas de investigación que podrían contribuir a una racionalización del proceso de distribución espacial de la población, elemento considerado aquí como el más importante en una política migratoria.

3.3.1 *Distribución de la población y políticas relevantes*

De acuerdo con los puntos considerados anteriormente, la distribución espacial de la población se subordina a la distribución de actividades económicas en el espacio territorial, por lo que las investigaciones más relevantes para subsidiar el establecimiento de una política migratoria se refieren a la relación entre la distribución espacial de los recursos y sus efectos sobre la disponibilidad y disposición de oportunidades económicas. Más específicamente, si se considera el papel fundamental de la influencia gubernamental sobre la asignación de recursos y oportunidades económicas, y se tiene en cuenta que la definición de políticas en este campo está dada por la manipulación de esta influencia, se puede considerar como relevantes dos grandes líneas de investigación.

Inicialmente, sería necesario analizar la influencia pasada de la intervención gubernamental, ejercida directa o indirectamente en forma explícita o implícita sobre la distribución espacial y sectorial de los recursos y sus efectos sobre la reubicación de la población; en esta línea de investigación se analizaría la signi-

³¹ Para una evaluación de las principales experiencias recientes de colonización, véase Martine, George, *Migrações Internas e Alternativas de Fixação Produtiva no Brasil*, trabajo presentado al Simposio sobre Migración y Desarrollo, CLACSO/UNESCO, México, septiembre, 1978.

ficación de políticas anteriores para detectar aquellas que han sido más eficaces para el asentamiento productivo de la población. En segundo lugar deben analizarse diversas opciones de redistribución de recursos, en términos de crecimiento, expansión y ocupación del territorio, considerando la posible contribución de esas medidas en la creación de oportunidades económicas y para el desarrollo; la evaluación de las diferentes medidas que se podría poner en práctica y de sus potencialidades permitiría una racionalización progresiva de la distribución de la población. Estas dos líneas se presentan a continuación en forma detallada.³²

a) *Investigaciones sobre la influencia de políticas económicas*

Es un hecho axiomático que casi todas las políticas económicas alteran la configuración de las oportunidades de empleo sobre el espacio. El conocimiento de las políticas adoptadas anteriormente parece, por lo tanto, esencial para quienes pretendan formular políticas explícitas en ese campo. Un primer acercamiento consistiría en recapitular las directrices adoptadas explícita o implícitamente, en relación con la redistribución espacial de las actividades económicas durante un período determinado, y confrontarlas con los flujos de inversiones y con los cambios observados en la distribución espacial de la población, con el fin de evaluar la correspondencia entre propósitos, instrumentos y resultados en el período. En este esquema se pondría especial énfasis en las medidas puestas en práctica durante los últimos 15 ó 20 años, principalmente en aquellas que tuvieron por propósito alterar la tendencia predominante de los flujos migratorios, tales como la industrialización de la región noreste, la colonización de la Amazonia, la ocupación productiva de la región centro-oeste, los estímulos a la descentralización, programas de apoyo a las ciudades de tamaño medio, etc. De esta manera se estaría trazando un perfil de las políticas de redistribución de la población que de hecho, han sido aplicadas.

Complementando ese tipo de análisis, y teniendo en cuenta la posibilidad de realizar investigaciones prospectivas sería de gran utilidad para la comprensión de los efectos de políticas gubernamentales hacer, desde ahora y durante un período de algunos años, un seguimiento sistemático y permanente de los flujos de inversiones, para relacionarlos con los desplazamientos de la población. En este sentido sería particularmente relevante el

³² La actual etapa del programa de investigaciones sobre migraciones internas realizado por el Ministerio del Interior se centra en estos aspectos: cf: MINTER/SG, *A Terceira Etapa da Pesquisa de Migrações Internas: Contornos e Objetivos*, MINTER, Brasília, 1976. (Mimeografiado).

seguimiento de las inversiones en los sectores conocidos como altamente absorbentes de mano de obra migrante, como es el caso de la construcción civil.

Por otra parte, podría ser conveniente actualizar algunos estudios que utilizan métodos agregados, para detectar factores de diferenciación a nivel macro o micro regional que expliquen los flujos migratorios entre diversas zonas, dando énfasis a los efectos de políticas regionales sobre los cuadros de disparidades que generan las migraciones. Este acercamiento al problema podría ser complementado por estudios integrados de casos en lugares típicos de atracción y expulsión, reconstituyendo la evaluación histórica de la estructura de producción y de la población, y enfatizando la investigación de políticas mediatas e inmediatas sobre esas transformaciones.

b) *Investigaciones sobre patrones de redistribución espacial*

Gran parte de las investigaciones realizadas en el campo de la migración interna está en una de las siguientes categorías: i) se proponen evaluar diversos tipos de migración, en términos de su significado positivo o negativo para individuos, grupos, comunidades, regiones, o para la propia nación; ii) buscan aclarar cómo se producen las migraciones, cuáles son las motivaciones de los migrantes y qué determina, estructuralmente, los desplazamientos de la población. Conjugando los resultados de estos dos tipos de estudios, podría esperarse informaciones relevantes para determinar *por qué* formular una política migratoria, y *cómo*, en términos de instrumentos, se debe implantarla. Aun así, su contribución sería todavía pequeña para contestar a otra pregunta todavía más importante. *¿Qué política migratoria debe adoptarse?*

Si se considera necesario cambiar la dirección de los flujos, para reducir los efectos negativos de la migración o para aumentar sus beneficios, sería preciso establecer algunas directrices respecto a qué flujos deben ser aumentados, disminuidos, orientados en otra dirección, estimulados o desviados. Esto es, para aplicar una política de racionalización de inversiones y de población en el territorio se hace necesario tener previamente una idea de cómo debería ser ubicada la población en el espacio, a mediano y a largo plazo, con el fin de maximizar la creación de oportunidades económicas. Para contribuir eficientemente a este proceso de planificación, sería necesario tener ideas más claras que las que se tienen actualmente con respecto a las opciones de aprovechamiento del espacio a mediano y largo plazo.

El objetivo general de esa línea de investigación sería obtener

una aproximación gradual de los costos y beneficios relativos de diversos patrones de ocupación y poder considerar así formas alternativas de asentamientos.

Teniendo en cuenta el vacío teórico y metodológico, podría ser conveniente, por lo menos en un comienzo, proceder a una evaluación parcial de las grandes líneas de posible reorganización del espacio, y así progresivamente obtener medios para una visión más integrada del problema. Como "grandes líneas" entiéndense aquí las diferentes posibilidades de ocupación y de redistribución de la población que pueden ser concebidas: concentración, descentralización, colonización, nucleación, urbanización, etc.

Es obvio que la viabilidad de cada una de esas líneas debe ser considerada en función de la región, nivel de desarrollo, posibilidades de inversiones, tecnología, recursos, etc. No existen reglas inmutables que puedan determinar tamaños, densidades, localización o distribución óptimas. Sin embargo, hay posibilidades concretas que pueden ser verificadas empíricamente. Teniendo en cuenta la complejidad del tema, no sería propio extendernos ahora en una discusión detallada de estas cuestiones y de los posibles métodos para considerarlas. Sólo a título ilustrativo se pueden mencionar algunos temas de investigación que proporcionarían orientaciones concretas para la progresiva racionalización de la ocupación del espacio:

- Costos y beneficios de la aglomeración en ciudades de tamaño diferenciado.

- Viabilidad de la descentralización industrial, considerando las industrias que pueden ser descentralizadas y las que deben ubicarse en grandes ciudades.

- Patrones alternativos de núcleos en una red urbana regional y nacional.

- Costos de oportunidad en los intentos de fijar al hombre en zonas rurales y de colonización.

- Evaluación de experiencias de colonización dirigida y no dirigida; posibilidades concretas para atender estas experiencias por región y sub-región.

- Costo-beneficio de los esfuerzos gubernamentales para crear polos de desarrollo; efectos sobre los esfuerzos para radicar la población.

- Tendencias históricas de la transferencia sectorial y regional de la población; costos de oportunidad para la reversión de esa tendencia; patrones y previsiones de probables tendencias.

Finalmente, una vez aceptado el postulado de que para la formulación de políticas migratorias más eficientes y significativas es necesario considerar el problema de la racionalización progresiva

de la distribución espacial de la población, las investigaciones destinadas a proporcionar apoyo para la formulación de políticas se hacen más amplias y complejas. Se trata no sólo de evaluar el proceso migratorio, sino también de proporcionar elementos para la inclusión progresiva de una dimensión espacial integrada a la planificación.

4. Consideraciones finales

Cuando se pretende discutir, entre otros asuntos, la incorporación de las variables socio-demográficas en la planificación, y más específicamente en la planificación de la distribución espacial de la población, parece fundamental indagar inicialmente si tales variables tendrían algo específico para contribuir al esfuerzo de la planificación. Esta indagación no es retórica ni original; uno de los observadores más penetrantes de la realidad latinoamericana comentaba recientemente que "las declaraciones referentes a la necesidad de una amplia planificación para tratar el problema del desequilibrio urbano-rural son abundantes; en algunos países los organismos de planificación o consultoría han presentado propuestas concretas y existen algunos planes regionales con finalidades específicas que ofrecen lecciones prácticas interesantes. Pero son raros los testimonios de progreso en la tarea de aplicar la planificación a la distribución de la población nacional, o aun de adoptar decisiones nacionales coherentes con las orientaciones generales de la política. Los encargados de la planificación económica y del planeamiento físico continúan trabajando en forma independiente. El estudio de las ventajas relativas de la centralización o descentralización de las inversiones que determinarán la ubicación de las futuras posibilidades de empleo proseguirá a un nivel elevado de generalización, sin que pueda apoyarse en análisis integrados de las consecuencias económicas, sociales y políticas de las actuales tendencias y posibles variantes".

En este trabajo sugerimos que la ineficacia de los estudios orientados hacia el fenómeno migratorio con miras a ofrecer subsidios para políticas se debe, en primer lugar, a la falta de una definición explícita de que, por qué, cómo, para quién, y en qué circunstancias la migración constituye un problema.

Siguiendo este razonamiento procuramos formular en la primera parte de este trabajo una explicación del problema migratorio utilizando estudios realizados según diferentes criterios, como punto de partida para ese ejercicio. Sugerimos que el problema migratorio para fines de formulación de políticas puede ser

definido en forma más adecuada en términos de empleo e ingreso. Este binomio se encuentra tanto en la base de la motivación subjetiva como en la de los determinantes estructurales de la migración y por lo tanto debe servir como punto de partida para una reflexión destinada a la formulación de políticas en esa área.

En lo referente a la utilización de la investigación socio-demográfica para proporcionar subsidios para la formulación de políticas relacionadas con el problema migratorio, sugerimos que cualquier intento en este sentido debe ser precedido de una reflexión sobre los tipos de políticas que podrían ser implantadas en ese campo; de hecho, no tendría ningún sentido elaborar programas de investigación para alimentar la implantación de políticas no viables o ineficaces. De acuerdo con esa orientación fueron sugeridos tres esquemas complementarios de actuación política, situados en niveles crecientes de generalidad, los que afectarían respectivamente al migrante, a los flujos migratorios y a la redistribución espacial de la población.

Cada uno de estos niveles de actuación sobre el problema migratorio requiere, para su viabilidad e implantación, un tipo de información específica. Indudablemente, las políticas de mayor eficacia sobre las áreas de intersección de la migración, el empleo y el ingreso son las que se relacionan con la redistribución de las oportunidades económicas. En este particular se han sugerido dos líneas de investigación. Por una parte se evaluarían los efectos de la actuación gubernamental sobre la redistribución vertical y horizontal de las oportunidades económicas, y por otra se buscarían subsidios para racionalizar la distribución espacial de la población a través de una explicación de las posibles formas de ocupación territorial y de expansión económica.

DEBATE DE LA TERCERA PARTE

1. *Reflexiones acerca de la integración de las variables demográficas en la planificación*¹

1.1 *Planificación y Demografía.* Intervención de Guillermo Macció

Iniciando el debate, el Director Adjunto del CELADE, Guillermo Macció, realizó una exposición de sus puntos de vista. Se transcribe, a continuación, parte de su intervención.

“A esta altura del Seminario me ha parecido que podría ser útil presentar algunas reflexiones, de tipo heterodoxo si se quiere, sobre el tópico central de esta reunión. Desde hace un tiempo, como demógrafo, he estado meditando acerca del porqué resulta desalentador el cuadro que presenta, en América Latina, el “matrimonio” entre los estudios demográficos y la planificación a cualquier nivel. La verdad es que si miramos desde aquel Seminario que se hizo en 1971, precisamente sobre este tema, y que fuera organizado por varios organismos internacionales, incluyendo al CELADE,² hasta ahora, poco o nada se ha avanzado efectivamente en el plano de la inserción real, y del manejo de las variables demográficas en la planificación. Y es poco también lo que se ha progresado en cuanto a sensibilizar o “domesticar” a los demógrafos en la comprensión de las estrategias de la planificación”.

“Y ahora volvemos a plantearnos, en un contexto más modesto, y por eso tal vez más promisorio, este problema. ¿Qué es lo que sucede, o cuáles son los elementos que están conspirando en el contexto latinoamericano para impedir que se logre una recíproca colaboración entre planificadores y demógrafos? A mí me parece que hemos levantado algo así como estandartes, escondiendo nuestras debilidades detrás de ellos. Es por este motivo que he querido someter a consideración de ustedes algunos aspectos de estas reflexiones que corresponden a lo que llamaría las dificultades, los frenos, o los impedimentos que, desde el lado de la demografía,

¹ Intervención verbal transcrita de la grabación magnetofónica.

² Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación. Santiago de Chile, del 23 al 29 de agosto de 1971.

están en la raíz del asunto, y que, también desde el lado de la planificación, impiden que avancemos en concretar lo que parece ser una aspiración común”.

“Permítanme, en particular, señalar algunos elementos que, en mi opinión, constituyen impedimentos dentro del estado actual de la demografía considerada ésta como un cuerpo de conocimiento, para generar instrumentos de trabajo que resulten apropiados a los fines de la planificación”.

“El primer elemento que he detectado concierne a lo que pudiera llamarse el nivel de análisis de la demografía. La demografía se maneja la mayor parte de las veces en el plano nacional, en el de las divisiones político-administrativas, y en la dicotomía urbano-rural. Diríamos que en términos epistemológicos se limita y se contenta con el plano del macro-análisis. No ha descendido al plano del meso-análisis, que todavía no podemos definir con precisión, y mucho menos al del micro-análisis. La unidad demográfica, por naturaleza, es la familia; sin embargo, como ésta ha sido y sigue siendo ignorada en los estudios demográficos, los demógrafos abordamos la realidad con una perspectiva que, a mi juicio, es distinta de la que se adopta desde el punto de vista de la planificación. En otros términos, los demógrafos continuamos manejando o un espacio geográfico muy amplio o una división convencional del mismo”.

“El segundo asunto que conspira, y a mi juicio con muchas repercusiones, es el manejo del tiempo en demografía. Como ustedes saben perfectamente, el comportamiento de las variables demográficas tiene una larga inercia. En rigor, se trata de variables cuya inercia está afectada por una masa de comportamientos que exige, para que puedan percibirse ciertos cambios importantes, un cierto lapso. Y ese lapso es, a mi juicio, fatalmente distinto del ritmo con que se desarrollan las estrategias de planificación, tanto en términos de su concepción, como de sus medidas y de los plazos que se establecen para el logro de ciertos objetivos. Una consecuencia inmediata de la diferencia de estos “ritmos” es la necesidad de ampliar los niveles de desagregación en el examen de las variables demográficas con el fin de poner de manifiesto características o formas de comportamiento “demográfico” y no sólo matices que de otra forma pasarían desapercibidos”.

“La tercera dificultad corresponde a algo que ha sido repetidamente mencionado y que aparece expuesto en el documento preparado por César Peláez. Se trata de aquello que tiene que ver con la generación y calidad de los datos disponibles. Convenimos todos que los sistemas de información son inadecuados. Nos quejamos continuamente de los censos, de las encuestas, de las estadísticas

vitales. Pero pienso que si, en una situación ideal, alguien nos preguntara acerca de lo que se necesita, nos veríamos apremiados y, tal vez, no podríamos dar una respuesta concluyente ni unánimemente compartida. Además, creo que hemos adoptado, tanto los planificadores como los demógrafos, una actitud absolutamente pasiva respecto a los sistemas de información. Los criticamos, los expoliamos, y los consideramos como cosas externas a nosotros. Y en el quehacer de la planificación y de la demografía éstas son cosas en las que deberíamos pasar de un papel pasivo a uno activo. Todavía más, en este caso, hemos tenido, hasta hace poco, experiencias francamente frustrantes. Hemos decidido analizar una pequeña región de un país latinoamericano que se transforma violentamente con motivo de la instalación de grandes obras de infraestructura; el propósito ha sido cuantificar y captar, en toda su riqueza, el proceso que allí ocurre. Con tal fin nos hemos reunido, planificadores y demógrafos, para generar un sistema de información propio destinado a captar esa realidad; pero, en la práctica, lo que se ha avanzado es muy poco. Nos hemos quedado en silencio frente a esa realidad cuando teníamos toda la posibilidad de superar en forma concreta y para un caso específico, la queja contra los sistemas de información”.

“Hay otros elementos adicionales que, desde el punto de vista de la demografía, a mi juicio, también conspiran contra lo que hemos llamado una aspiración común de demógrafos y planificadores. Ocurre que nosotros trabajamos con colectivos, que son en cierto grado resultado de un proceso de abstracción y de reducción. El ente que se crea mediante este proceso y que constituye el objeto de la demografía, suele no tener el significado más apropiado o que mejor se ajusta para una determinada estrategia o acción política. Pasamos del individuo a una categoría inexistente conformada por agregados de personas que no le sirven al planificador y que no tienen sentido en la vida de todos los días”. “Permítanme ahora cometer la irreverencia de efectuar ciertas observaciones sobre la planificación. ¿Cuáles serían algunos de los elementos que podrían señalarse como defectos o debilidades de la planificación?”.

“Sucedee que cuando uno mira un plan de desarrollo de cualquier país latinoamericano se encuentra con que el primer enunciado de todo lo que se pretende hacer está destinado al bienestar de la colectividad, a mejorar las condiciones de vida del hombre, a crear y promover estrategias de desarrollo. Pero ocurre que en los planes el gran ausente siempre es el hombre. No aparece allí el hombre como partícipe de lo que se pretende realizar. Nos parece que, desde un punto de vista conceptual, filosófico si ustedes

quieren, la planificación surge como algo externo a la colectividad a la que se pretende aplicar. El hombre "recibe" las mejoras que le vienen dadas desde afuera y ese "afuera" está constituido por la estrategia de planificación".

"Se dice también -y esto está tan íntimamente asociado a algo que se repite hasta el cansancio tanto que ha llegado a ser un lugar común- que en la planificación las variables demográficas son consideradas como exógenas precisamente porque el hombre -como conjunto- no se ve reflejado e inserto en el proceso. Las variables demográficas proceden desde fuera y se les percibe como algo que viene dado. Así ocurre en los hechos y hasta ahora no se perciben síntomas más o menos nítidos de cambio".

"Otro elemento que, desde el lado de la planificación, limita las posibilidades de incorporar a las variables demográficas es aquel que guarda relación con los plazos. Ya se ha mencionado la componente de inercia que caracteriza a estas variables. En cambio, es posible señalar que el ritmo con que se desarrollan las estrategias de planificación está condicionado por el propósito de obtener resultados dentro de un plazo que, generalmente, coincide con el período de mandato de los gobiernos (cuatro, cinco o seis años). Con la sola excepción de aquellos contextos geográficos muy reducidos caracterizados por un gran dinamismo demográfico, las variables demográficas parecieran carecer de relevancia. Es preciso tener en cuenta que estas variables se comportan de una manera peculiar: algunas evolucionan o cambian de manera poco ostensible. Sabemos que, por ejemplo, en general, las tendencias de la fecundidad en plazos de cuatro o cinco años pueden ser tomadas como un dato; no se trata entonces de un problema, y no es un gran error el que se comete al proceder de esta forma. Los flujos migratorios -internos o internacionales- pueden en cambio verse rápidamente alterados como consecuencia de la acción de factores de diversa índole y tener repercusiones muy notorias en términos de crecimiento o sobre la estructura de la población, en áreas determinadas".

"Otra debilidad que afecta a la planificación latinoamericana, consiste en la distancia casi siempre muy larga, entre las proposiciones y las decisiones políticas necesarias para llevarlas a efecto. Numerosos planes de desarrollo en América Latina se han quedado sólo en el plano de la proposición. Y a ese nivel la inclusión de una variable demográfica, como cualquier otra variable, sólo constituye un ejercicio sin consecuencias. Adquieren vigencia cuando se pasa al plano de la decisión política".

"A la luz de la experiencia de los años recientes, llego a la conclusión pesimista de que si seguimos por este camino, volveremos a

reunimos los mismos, u otras personas, dentro de algunos años, para volver a plantear la aspiración de incorporar las variables demográficas en la planificación. Creo que las perspectivas que se brindan son poco halagüeñas (aun a través de los modelos, y de las persistentes declaraciones de la necesidad de integración; parece ser también que las recomendaciones emanadas de los Gobiernos, no bastan), como para conseguir un efectivo manejo o tratamiento de la dinámica demográfica en planes o acciones concretos de desarrollo. En realidad esa integración debería hacerse de una manera diferente; tal vez podría intentarse algún camino alternativo que implique una nueva perspectiva conceptual de ambos lados que respalde la generación de insumos o instrumentos más apropiados”.

“Si se acepta que la planificación es un esfuerzo de creación colectiva, donde la tarea no sólo corresponde a los planificadores, sino también a los estadísticos, a los demógrafos, a los sociólogos, se habrá dado un paso adelante. El producto intelectual que debiera desprenderse de tal creación colectiva ha de trascender los límites particulares de cada una de las especialidades. Y es en la generación misma del proceso de planificación, una gran empresa por cierto, donde se van a ir insertando los insumos. Se me ocurre, como símil a primera vista, lo que significa intervenir en un proyecto astronáutico como el de poner un navegante en el espacio. Ninguno de los individuos que participa en la empresa pierde su identidad; cada uno mantiene su línea profesional, pero el producto que se obtiene es totalmente distinto y trascendente, a aquel que se derivaría de las acciones individuales. Creo que si quisiéramos dar un paso hacia la efectiva integración, debiéramos intentar crear esa forma de planificación que sea capaz de captar toda la riqueza de las múltiples facetas que se presentan a través de un producto colectivo, en lugar de esforzarnos en generar meros insumos que, en el momento mismo en que son generados, se convierten en externos para quien los recibe”.

1.2 La desagregación de los datos y la calidad de la información demográfica

Refiriéndose al documento central de Peláez y a la intervención de Macció, Mario Lombardi señaló los aspectos limitantes de las variables demográficas desde el punto de vista estricto del usuario. Subrayó que, respecto a la información de base, en general, se presenta el fenómeno de que los datos disponibles no permiten al planificador o al investigador, en términos de necesidades operativas, resolver problemas concretos. A menudo uno se encuentra ante una situación en que se dispone de datos

para una región, pero diseñados en tal forma que sólo se prestan para propósitos de un análisis diagnóstico a nivel nacional. Argumentó que este problema de la desagregación de los datos se ve afectado aún más por una inadecuada división político-administrativa. Los censos y encuestas contienen datos para divisiones geográficas que no muestran características homogéneas. La división político-administrativa que en algún momento (cuando fue diseñada) probablemente trató de agrupar al país en áreas geográficas homogéneas, por cambios económicos y sociales producidos a lo largo del tiempo, separa ahora áreas con características similares o junta aquellas que en términos de indicadores socio-económicos son totalmente diferentes.

Otro punto señalado por Lombardi consistió en el problema de la calidad de la información demográfica. Le pareció inentendible que no se hagan esfuerzos para hacer compatibles los datos de diferentes fuentes de información. Para fundamentar sus argumentos se refirió a la situación en su propio país (Uruguay) donde no es factible comparar datos de los censos agropecuarios e industriales con los de censos de población. Ampliando sus comentarios sobre la calidad de la información de base, enfatizó los problemas que presentan las definiciones de la rama de actividad económica. Como ejemplo de esto último señaló las limitaciones de las definiciones de servicios e industrias, los cuales no permiten evaluar cambios de servicios productivos e improductivos en determinadas áreas urbanas o comparar prestaciones personales con servicios en el sector de gobierno. Advirtió que casi siempre al tratar de llegar a un análisis detallado, el investigador se encuentra ante problemas y falacias insuperables que hacen difícil trabajar con los datos. Sostuvo que, por otro lado, se presenta el problema adicional que la información está dirigida al análisis del individuo mientras los comportamientos espaciales están gobernados por otra unidad demográfica que es la familia, la verdadera demandante y ofertante de los servicios.

En cuanto se refiere a la falta de desagregación de datos y a la falta de comparabilidad entre diferentes tipos de censos, Lombardi criticó a las agencias internacionales que elaboran recomendaciones generales para la recolección de la información básica. Según Lombardi no puede ser que se presenten dificultades de comparación entre censos industriales, agropecuarios, de vivienda y de población, cuando estos censos son coordinados por las mismas agencias internacionales.

1.3 *Necesidades diferentes de desagregación de los datos*

El Director del CELADE, Juan Carlos Elizaga, no coincidió con algunos de los puntos de vista expresados por Lombardi. Señaló que la desagregación de los datos, en la cual hay miles de posibilidades y alternativas, depende principalmente de los propósitos que se tengan en cada país. Los investigadores que trabajan en áreas distintas tendrán necesidades diferentes al respecto, por lo cual son ellos los que deben ponerse de acuerdo por medio de una adecuada coordinación de las diferentes oficinas. Destacó la importancia de que, para llegar a una desagregación determinada de los datos, debería realizarse un trabajo previo a los censos, dedicado a la conceptualización de áreas geográficas con características homogéneas. A modo de ejemplo apuntó que antes de llevar a cabo un censo, es necesario definir lo que se entiende claramente por un área metropolitana, lo que requiere, entre otras cosas, una actualización de la cartografía, fotografías aéreas y un estudio a fondo de la estructura ecológica de la misma. Sin embargo, reconoció que las oficinas de los censos, en general, no están en condiciones de realizar este tipo de trabajo.

Tampoco le pareció válido a Elizaga el argumento de que los organismos internacionales tengan, en parte, la culpa de la inadecuada desagregación de los datos y de las dificultades de comparabilidad de diferentes fuentes de información. Argumentó que las recomendaciones de esos organismos se refieren en general a tabulaciones uniformes. Al respecto se presenta el problema que las necesidades de cierta clasificación espacial de la población pueden ser muy diferentes según los países. Ilustró lo anterior con una comparación entre el Brasil y Costa Rica, señalando que como la estructura espacial de estos países es totalmente diferente, tendrán también distintas necesidades de clasificación espacial de la población y de desagregación de los datos. Concluyó reiterando que esto constituye un problema de decisión a ser adoptado en un país por parte de las oficinas competentes, por lo que, antes de llevar a cabo los censos, los planificadores e investigadores deberían llegar a ciertas convenciones.

Por último, Elizaga señaló que una información muy desagregada sirve, en general, únicamente para la provisión de algunos servicios. Estimó, en consecuencia, que resultaría más útil formar unidades socio-económicas de mayor importancia para estudiar las características del desarrollo.

Coincidiendo con Elizaga, Peláez cerró el debate observando que los problemas relativos a la desagregación espacial y a la calidad de los datos demográficos, así como a su correspondencia

con datos económicos, constituyen una parte de la gran temática de la integración de las variables demográficas a la planificación. En la medida que esta última sea concebida como un trabajo colectivo, muchas de las necesidades de información se irán haciendo más precisas y permitirán orientar la recolección de datos que se estimen apropiados en cuanto a lo que miden y a la escala que representen. Estimó Peláez que los elementos señalados en el debate son aspectos problemáticos que no se pueden resolver en el contexto de un Seminario de esta naturaleza, sino que deberían ser afrontados en la práctica cotidiana de cada país.

Retomando el tema general de la integración de las variables demográficas a la planificación, Peláez sugirió que para lograr un avance sustancial en este campo sería necesaria la institucionalización de las labores demográficas en el seno de las oficinas de planificación. Un requisito previo para conseguir este propósito consistiría, según Peláez, en que exista una mayor coordinación entre los diferentes expertos de planificación. Dentro de este marco sería factible una mayor especificación de los requerimientos en materia de variables demográficas, tanto para la planificación nacional como para la regional y urbana. Lo anterior supone el funcionamiento de una división o sección de análisis demográfico dentro de los organismos de planificación de los países.

2. Migraciones internas: reflexiones sobre la correspondencia entre el problema, la investigación y las políticas

Teniendo como base la experiencia de trabajo acumulada en el Brasil, George Martine expuso su ponencia acerca de las migraciones internas concebidas como expresión del proceso de redistribución espacial de la población. Sostuvo que no obstante tratarse de un tema que ha inquietado a planificadores y científicos sociales, son pocos los estudios que han tenido el propósito de orientar la formulación de políticas. Manifestó que es preciso enunciar el "problema migratorio" teniendo en cuenta cómo, por qué, para quién y en qué circunstancias la migración constituye un problema, considerando, además, el tipo y nivel de políticas que pudieran implementarse. Utilizando el ejemplo de estudios recientes realizados en el Brasil, Martine sugirió que la manera más fructífera de definir el "problema migratorio" en relación con eventuales políticas relevantes para afrontarlo, consistiría en identificarle dentro de las áreas de intersección entre migración, ingreso y empleo. Sostuvo que el descenso del ingreso, como resultado de la inexistencia de un número satisfactorio de

empleos en un determinado modelo de organización productiva, se constituye en el principal determinante de la migración, a la vez que en su consecuencia más nefasta; en este caso, la solución al problema migratorio deberá encontrarse mediante una política que afecte la disponibilidad y distribución del empleo.

Martine identificó tres categorías de intervención gubernamental sobre la migración: a) acciones orientadas hacia los migrantes, destinadas a reducir las consecuencias negativas secundarias ocasionadas por la movilidad geográfica; b) acciones sobre los flujos, procurando el perfeccionamiento del mercado de trabajo, informando sobre oportunidades de empleo en distintas áreas y afectando las direcciones y características de los flujos; y, c) acciones sobre la distribución espacial de la población, lo que implica el perfeccionamiento de los mecanismos de planificación en materia de asignación y localización de inversiones. Añadió que esta intervención supone un mayor énfasis en dos dimensiones de la planificación: la política social y la planificación del uso del espacio; en ambas, sostuvo Martine, la preocupación debiera guiarse por la creación de empleos y la elevación de los ingresos para los grupos poblacionales más desfavorecidos. Enfatizó que la ausencia de una visión integral en cuanto a la distribución espacial de las actividades económicas y la generación de empleos se deriva tanto de las limitaciones del modelo político económico vigente como de deficiencias en el tratamiento técnico del tema.

Concluyó Martine señalando que la principal contribución de la investigación social para la formulación de políticas relativas al “problema migratorio” consistiría en estudiar la relación entre asignación espacial de recursos, y la disponibilidad y disposición desigual de oportunidades económicas. Esto implicaría desarrollar dos líneas de trabajo. Primeramente, analizar la influencia pasada de la intervención gubernamental (directa o indirecta, explícita o implícita) sobre la distribución espacial y sectorial de los recursos y los efectos de esta asignación sobre el movimiento poblacional. En segundo lugar, investigar las diversas alternativas de redistribución de recursos, en términos de expansión y ocupación territorial, considerando su contribución potencial para la creación de oportunidades económicas y para el desarrollo.

2.1 *Relevancia de los estudios sobre migración para el diseño de políticas.* Comentarios de Raúl Urzúa

En su condición de comentarista principal de la ponencia presentada por Martine, Raúl Urzúa estimó prudente centrar sus observaciones en la distinción que se hace entre estudios relevantes y no relevantes para el diseño de políticas de redistribución

espacial de la población. Sostuvo que el establecimiento de un corte definido es muy difícil, dado que cualquier estudio que contribuye al diagnóstico de una problemática espacial, o que aclara las interrelaciones entre variables demográficas y socio-económicas, puede considerarse como relevante para el diseño de políticas. La relevancia también suele definirse en términos de su referencia a la manipulabilidad de factores o variables. Para ello se necesita de un conocimiento sobre los posibles efectos de diversos instrumentos, esto es, sobre su viabilidad política y social y su eficacia demográfica. También son relevantes los estudios que postulan diversas alternativas de acción, distintas a las que se están planteando en un país en un momento dado. El campo es muy amplio, agregó Urzúa; sin embargo, la mejor práctica es disponer de buena teoría.

Respecto a otros aspectos de la ponencia de Martine, Urzúa enfatizó el punto, anteriormente también mencionado por Borsotti, de la necesidad de tomar en cuenta que como hay distintas corrientes migratorias, por lo tanto también sus consecuencias serán distintas, tanto para las áreas de destino como de rechazo. Coincidió con Martine acerca de la importancia de estudiar los efectos de distintas corrientes sobre el empleo, ingreso y niveles de vida y la necesidad de llevar a cabo análisis longitudinales en combinación con la movilidad social, utilizando el máximo de la información disponible sobre el lugar de destino y de origen.

Continuando sus comentarios, destacó la necesidad de profundizar más el problema de la migración de retorno. Martine replicó que éste es un tema muy difícil de estudiar debido a que, por un lado, los censos no son las fuentes más adecuadas ya que, por otro lado, las encuestas son muy costosas y, en general, no se repiten. No obstante, señaló Urzúa, podrían utilizarse las encuestas de hogares y agregar un modelo demográfico a éstos.

Como corolario de lo anterior, Urzúa subrayó la necesidad de avanzar en ciertas áreas de investigación, como por ejemplo el estudio de los mecanismos por los cuales las tendencias del desarrollo regional están influyendo en los mercados de trabajo de ciertas regiones, y las políticas subyacentes que están detrás de esa articulación de procesos. Por otro lado, apuntó que tanto los estudios de regionalización que van más allá de las unidades político-administrativas, como aquellos orientados a la identificación de clases o grupos sociales, son insumos importantes para la etapa siguiente de los estudios de la migración. Tomando en cuenta la complejidad del campo de investigación relevante para precisar el problema y diseñar políticas, llegó a la conclusión

general de que únicamente podrán esperarse avances importantes cuando los estudios adopten un carácter interdisciplinario e inter-institucional.

3. La incorporación de las variables demográficas en la planificación regional

Angel Fucaraccio presentó su ponencia señalando que es conveniente, para abordar el tema de cómo introducir las variables demográficas en la planificación regional, especificar cuáles son los determinantes de la dinámica demográfica. Con ello sería posible detectar el tipo de insumos requeridos para producir proyecciones de población que sean compatibles con las acciones previstas por la planificación regional. A continuación se requeriría indagar acerca de cómo introducir las variables demográficas conjuntamente con las económicas para conseguir una integración orgánica de ambas. Sugirió Fucaraccio que esta labor puede emprenderse mediante el uso de modelos como técnicas proyectivas para escoger alternativas en términos de la evaluación de la coherencia de los objetivos y programas y de su compatibilidad a nivel sectorial, regional y global. Añadió que estos modelos debieran ser flexibles, como para permitir la incorporación posterior de elementos que no se hayan tenido en cuenta, además de ser susceptibles de desagregación sectorial y espacial.

Fucaraccio sostuvo que como la planificación regional considera explícitamente la dimensión espacial, el tipo de proyección de población requerido deberá tener en cuenta a las migraciones interiores, lo que implica que las proyecciones han de referirse a "poblaciones regionales abiertas". Desde esta perspectiva la componente migratoria interna debe entenderse "como endógena a los cambios en las condiciones económicas, sociales y políticas que las acciones de la planificación regional han de producir". Esto remite a los determinantes de la migración: las oportunidades relativas de empleo ligadas al flujo de capitales, las diferencias regionales de ingreso y las distancias físicas y psicosociales entre unas áreas y otras. Tales determinantes tendrán que ser tenidos en cuenta por el instrumental destinado a evaluar el impacto económico y social del plan regional. También se hace necesario, en el caso de la planificación regional, proyectar la fecundidad y la mortalidad de las regiones, considerando los determinantes de las mismas (niveles educativos y de ingreso de los grupos sociales, acceso a la anticoncepción, situación habitacional y condiciones de vida), por cuanto los proyectos económicos regionales pueden producir impactos importantes a corto plazo

en el comportamiento de esas variables dentro de las unidades sub-nacionales. De otro lado, las migraciones internas pueden también afectar a la fecundidad y a la mortalidad de las regiones. Finalmente, las mediciones a futuro de la oferta de fuerza de trabajo también exigen ejercicios específicos de proyección que contemplen tanto los efectos de las políticas en materia de educación y seguridad social, como de los cambios económicos, que inciden sobre tasas diferenciales de participación por sexo y edad. A su vez, la determinación de la oferta de fuerza de trabajo es primordial, puesto que de su diferencia con relación a la demanda de mano de obra surge un vínculo fundamental para estimar los flujos migratorios.

Para ilustrar la incorporación de los insumos demográficos requeridos por la planificación regional para efectuar proyecciones económicas y sociales, Fucaraccio hizo referencia al esquema de insumo-producto multisectorial y multirregional. La estimación temporal del sector de consumo privado regional requiere de datos de la población abierta de la región clasificados por estratos de ingreso (con sus correspondientes estructuras de consumo) y por sexo y edad (para detectar demandas específicas de vivienda, educación, salud, etc.). Para determinar la población futura (cerrada) será necesario disponer de la población abierta inicial y de los comportamientos futuros de la fecundidad y de la mortalidad, que se ven determinados por las condiciones de vida, por la política social y por la participación femenina en la fuerza de trabajo. Se requerirá, por otra parte, de la estimación de la migración interna a partir de datos acerca de la brecha que se produzca entre oferta y demanda de fuerza de trabajo que, conjuntamente con los niveles regionales relativos de ingreso, constituyen parte de los determinantes de las corrientes migratorias. "La migración y el dato de la población cerrada es la base para el cálculo de la población abierta futura. Estas variables, junto con la política social y el nivel y distribución del ingreso se introducen al modelo económico y así sucesivamente". En suma, se trata de dos modelos interactuantes, el económico y el demográfico, que se iteran sucesivamente; la resolución del sistema de ecuaciones puede abordarse en forma simultánea o desfasando las variables demográficas para hacerlas depender de las condiciones de vida del período anterior (evitándose los problemas técnicos de las simultaneidades).

Teniendo en consideración que un instrumento como el descrito no estará disponible en el corto plazo para muchos países, Fucaraccio presentó una variante para efectuar proyecciones demográficas que sean compatibles con la planificación

regional. En este caso se requeriría calcular la oferta y demanda futuras de fuerza de trabajo. Para la estimación de la oferta de mano de obra futura en una región se necesitaría de la población inicial por edad y sexo, de las tasas específicas de fecundidad y mortalidad por sexo y de hipótesis sobre la evolución futura de estas tasas; estos datos servirán para proyectar la población cerrada futura a la cual pueden aplicarse tasas de actividad por sexo y edad a fin de obtener la oferta de mano de obra. Si se compara esta oferta con la demanda de fuerza de trabajo que resultaría de las acciones previstas en el plan se obtendrá una diferencia que originará la migración; con estos antecedentes se dispondrá de la población abierta por sexo y edad de la región. El modelo puede iterarse en el tiempo y para las distintas regiones. La utilización de este procedimiento confronta tres problemas: la migración de la población económicamente activa (PEA) aparece dependiendo sólo de la existencia de un excedente de fuerza de trabajo regional, lo cual implica una simplificación de los determinantes y de los efectos temporales ya que sólo permite el cálculo de la PEA migrante y no de la población total que migra, aunque esto pudiera resolverse mediante el uso de tasas de dependencia; dada la interdependencia de las regiones de un país (vía migración), el modelo sólo adquiere validez cuando se le aplica simultáneamente a todas las regiones.

3.1 *La introducción de variables demográficas en modelos*

Comentando la ponencia de Fucaraccio, Alan Lavell apuntó, en primer lugar, que los modelos en sí no ayudan en cuanto se refieren a la introducción de variables demográficas en el proceso de planificación. Esta incorporación, sostuvo, es una decisión política; los planificadores y políticos han de decidir si toman o no a la población como el punto de partida en la planificación. Un problema mayor, sin embargo, es que por falta de datos, resulta muy difícil derivar parámetros e indicadores demográficos, y estudiar los efectos de políticas de desarrollo regional sobre la población. Los modelos que no pueden contar con los insumos necesarios son de poca utilidad.

En segundo lugar, y a modo de ejemplo, Lavell hizo referencia a la mención que hace Fucaraccio respecto de que existe una relación muy estrecha entre flujos de capital y de migración y se preguntó si en realidad se podría cuantificar esa relación, en particular tomando en cuenta la dificultad de medir el proceso migratorio como respuesta a mayores oportunidades de empleo en regiones de mayor desarrollo. Si no se puede llegar a una

cuantificación confiable, aun más difícil será proyectar la relación por medio de un modelo.

Ampliando sus comentarios, Lavell enfatizó la dificultad de utilizar matrices de insumo-producto en la elaboración de modelos demo-económicos. Argumentó que hasta ahora se ha obtenido muy poco éxito en la aplicación de matrices insumo-producto al nivel regional, como también en proyecciones al nivel inter-industrial e inter-sectorial. En consecuencia, le pareció legítimo poner en duda si en estos modelos se puede, además, incluir variables demográficas.

Desde otra perspectiva, Armando Di Filippo argumentó que suele criticarse la utilidad de la matriz insumo-producto para proyectar los desplazamientos poblacionales. Esta crítica se basa en el hecho que la migración no responde a las oportunidades "reales" que se presentan en cada región, sino que obedece a oportunidades "percibidas", en las cuales juegan un papel importante ciertos factores psicosociales y la calidad de la información. Sin embargo, reconoció que, aun cuando sea criticable efectuar proyecciones de migración a base de un modelo económico puro, en virtud del peso de los factores psicosociales, también es cierto que para fines de reorientar las corrientes migratorias en una forma racional puede ser útil disponer de un conocimiento acerca de las probables oportunidades de empleo que se van generando en cada región. Además, apuntó Di Filippo que las experiencias señalan que dentro de los intentos metodológicos por tener visiones de interdependencia estructural, sea sectorial o regional, no existe otro método que haya mostrado ser lo suficientemente útil como para reemplazar al modelo insumo-producto. No obstante, sostuvo que es importante tomar siempre en cuenta algunos defectos del procedimiento, tales como el carácter rígido de los coeficientes estructurales, la dificultad de dimensionarlos y, por último, la falta de datos adecuados para llenar el modelo.

3.2 Desfase entre cambios económicos y demográficos

Comentando la ponencia de Fucaraccio, Elizaga enfatizó la importancia que presenta la adecuada endogenización de los insumos demográficos en los planes de desarrollo; sin embargo, advirtió que no se puede ser demasiado optimista sobre el buen funcionamiento de los modelos, a consecuencia del hecho que entre el cambio de los factores de la economía y el comportamiento demográfico puede haber un retardo considerable. Sostuvo que el crecimiento natural de la población y las migraciones no responden tan espontáneamente a cambios en el desarrollo

económico. Luego, añadió que al aplicar correlaciones entre variables económicas y demográficas, se estaría utilizando una relación supuestamente empírica, que implícitamente tiene un retardo que no se conoce con certeza. De alguna manera esta relación no es útil en la proyección de las tendencias demográficas y económicas.

No obstante las observaciones precedentes, Elizaga argumentó que es necesario incluir ciertas metas demográficas en la planificación. A su juicio esto no significaría que se realice algún intento deliberado de cambiar las variables de la población, o de introducir alguna idea sobre los beneficios o daños que acarrearía cierta dinámica del desarrollo demográfico. En rigor, estimó que las metas o alternativas de metas resultantes habría que compararlas con algunas trayectorias del plan económico. El hecho de incluir este tipo de metas compromete a los planificadores en cuanto a tomarlas en cuenta y a evitar que se hagan proyecciones económicas para después ver qué pasa con la población, recurriendo a proyecciones demográficas elaboradas fuera del sistema de la planificación.

3.3 *Aclaraciones sobre la utilidad de los modelos.*

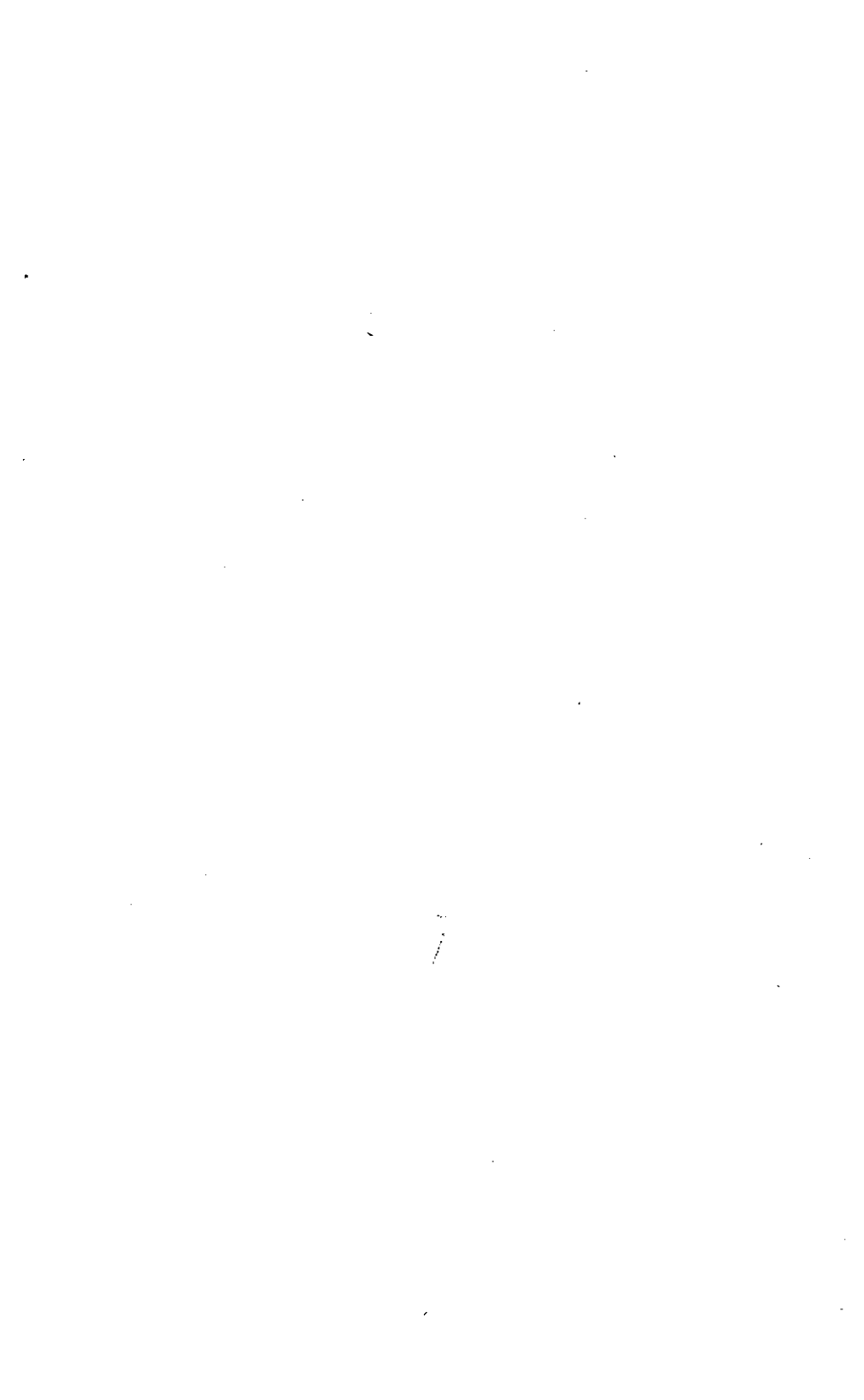
En su réplica, Fucaraccio reconoció que efectivamente se presenta un rezago entre cambios en ciertos factores económicos y sus efectos demográficos y que no se dispone del conocimiento para determinar este proceso. Sin embargo, precisó que éste no es un problema inherente al modelo propuesto. Este modelo, sostuvo Fucaraccio, refleja un cierto estado del conocimiento. Con el uso de la computación se atenúan los problemas técnicos que involucran el cambio de los insumos o la modificación de ciertas variables a fin de considerar a los modelos como un instrumento de análisis que permite comparar ciertas alternativas de suma importancia para el planificador en la elaboración de ciertos programas de desarrollo regional.

Otro punto señalado por Fucaraccio en favor del modelo esbozado en su ponencia, consiste en el hecho que sistematiza el conocimiento actual permitiendo abrir nuevas líneas de investigación y establecer ciertos requisitos para la recolección de datos que aún no existen. Por último, reiteró que el modelo debería servir, en principio, para plantear los problemas de la planificación regional. Si el problema central fuese, por ejemplo, absorber en mejor forma la fuerza de trabajo, esta intención tiene que estar implícita en el modelo, pues si no fuera así, el modelo no estaría contemplando los problemas de la realidad que pretende resolver.

Terminó su intervención señalando que no es su ánimo defender hasta el último el modelo propuesto en su documento. Según Fucaraccio, cualquier modelo puede ser útil siempre que sea capaz de afrontar ciertos problemas de la planificación. Coincidió, sin embargo, con Di Filippo en el sentido de que todavía no hay alternativas, en la literatura, al modelo insumo-producto.



Impreso en los Servicios
de Reproducción de CELADE



8

El mapa de la portada corresponde a la zona fronteriza entre dos países de América Latina. Los puntos indican las densidades de población a intervalos de una milla cuadrada.

La contraportada reproduce el registro del computador utilizado para la confección del mapa; los dígitos representan los intervalos de densidad correspondientes a cada unidad territorial.

33- - - - -
432- - - - -
1220- - - - -
002200- - - - -
3540200000- - - - -
00364400010000- - - - -
0004430002510733454143021222324
001350000334213434434244004442
024410002302331433554544001541
44443020002544444441452124300
00001244412344444544532201000
00044533642644654445443442322
01433254433443444436332210024
14466345233433445442442632232
45355462342444465540225405332
444554444544544365443244121233
445544445555534365655432124320
25444465646554633424343340022
8543345553643454233444432223
84543344446444364323232333422
35451142624444654531224223234
633423443354134442433123214144
63344435253437234244214231342
54454355454654131024124523343
5636343344235334444446544416
53534545443434554543354553343
65455324443424475445322333202
55454412214423444555544443134
21364322144441645444544423302
32134332334344354440343322544
22341344244443465553424456483
34334344424432345544432334343
32444443454544556634652311222
32344424344634424443246331441
43434543333544222555145244422
42443354434323344443244303242
54433434443223744442235313145
545444455442355544542224332331
6655544441354454422131335344