

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

SEMINARIO SOBRE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION *

Resumen de Ponencias y Debates

Entre los días 14 y 19 de agosto tuvo lugar, en la sede de la CEPAL, el Primer Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población organizado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) bajo los auspicios del Programa de Intercambio Académico CELADE/Canadá. Tres objetivos guiaron los debates: evaluar el estado del conocimiento sobre la materia, analizar orientaciones teóricas y experiencias relativas a estrategias de relocalización poblacional en el contexto de la planificación del desarrollo y precisar requerimientos de asistencia técnica acerca de la incorporación de variables demográficas en el proceso de planificación.

Especialistas en estudios de población y en diversas disciplinas relacionadas con la planificación regional y urbana, sometieron a debate un conjunto de 24 ponencias, que serán editadas próximamente por el CELADE. Las reuniones de trabajo fueron precedidas por una intervención del Sr. Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y por un discurso de apertura del Sr. Juan Carlos Elizaga, Director del CELADE. Se reseñan, a continuación, algunos de los principales tópicos considerados durante el desarrollo del Seminario.

* Resumen preparado por la Secretaría Técnica del Seminario

*Factores Determinantes y Consecuencias de la Distribución
Espacial de la Población en América Latina*

La primera parte del Seminario estuvo orientada a discutir y evaluar el estado del conocimiento acerca de los determinantes y consecuencias de las tendencias actuales de la distribución espacial de la población en América Latina.

La distribución espacial de la población tiene como componentes demográficos tanto a las diferencias regionales y urbano-rurales en el crecimiento natural como a los movimientos migratorios. La significación relativa de cada uno de estos componentes ha sido materia de amplio debate entre los especialistas. La discusión de este tema es particularmente relevante, ya que las medidas que deberían aplicarse para lograr una redistribución de la población serán diferentes, dependiendo de la importancia que presenten esos componentes en cada situación particular. Un análisis reciente 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, aparecen teniendo en las migraciones y en la reclasificación de núcleos dos componentes principales.

Respecto a los determinantes de las migraciones, los estudios realizados en América Latina han llegado a la conclusión de que el tamaño, la composición y el destino de los flujos migratorios están determinados por: *a)* las oportunidades de empleo disponibles en regiones y áreas diferentes; *b)* los niveles de vida que prevalecen en ellas, particularmente en cuanto se expresan en diferencias de salarios y de nivel educacional; *c)* las diversas oportunidades de movilidad social ascendente que ofrecen las regiones; *d)* la percepción que los individuos tienen de esas oportunidades y condiciones; y, *e)* factores culturales y sicosociales que afectan a esas percepciones, o a las aspiraciones que los individuos tienen para sí mismos y para sus hijos.

Los resultados alcanzados en las investigaciones sobre determinantes de las migraciones se pueden sintetizar del siguiente modo:

- a) algunos estudios econométricos han permitido confirmar y especificar la relación entre niveles de ingreso y oportunidades de empleo y la migración;
- b) la relación entre los niveles locales de educación, en los lugares de origen y destino, con la migración no es fácil de determinar, y los resultados empíricos no son concluyentes;

- c) la migración en América Latina es selectiva por edad (15-35), por sexo (femenino), por nivel educacional (más alto para migrantes que para residentes del lugar de origen) y por status ocupacional y social (también más elevado para los migrantes que para sus congéneres del área de origen);
- d) la tendencia de los años recientes parece haber propendido hacia una disminución de la selectividad, situación que ha dado origen a diversas interpretaciones;
- e) los factores socio-psicológicos determinantes de la migración (es decir, la ponderación dada por los posibles migrantes a los factores objetivos) se encuentran agrupados en cuatro grandes categorías: bajos ingresos en los lugares de origen y expectativas de aumentarlos en el lugar de destino; desempleo, subempleo o insatisfacción con el trabajo actual en el lugar de origen y expectativas de mejor oportunidad de empleo en el lugar de destino; búsqueda de niveles educacionales más altos que los disponibles en el lugar de origen y un número de razones "familiares"; de estas cuatro categorías, las dos primeras son mencionadas unánimemente en todos los estudios sobre el tema como las más importantes, siendo seguidas estrechamente por las razones educacionales.

En suma, los hallazgos más recientes de las investigaciones relativas a los determinantes socioeconómicos de las migraciones, tienden a confirmar las conclusiones alcanzadas en estudios previos sobre la materia. Es decir, los diferenciales regionales y urbano-rurales en materia de ingreso y oportunidades de empleo surgen como los más importantes elementos de determinación.

Una estrategia orientada a redistribuir la población en el espacio, debiera considerar las conclusiones obtenidas. Si se quiere actuar sobre los determinantes de la migración, a través de políticas públicas, será necesario tener en cuenta la naturaleza de las interrelaciones entre aquéllos y los atributos más generales del desarrollo, a nivel global, regional y sectorial. Esto implica especificar los aspectos macroestructurales del desarrollo más directamente vinculados con los determinantes directos de la movilidad espacial de la población. Algunos elementos para cumplir con este requerimiento se encuentran en los estudios acerca de las relaciones "centro-periferia" al interior de los países, en las investigaciones sobre organización productiva de la agricultura y en los antecedentes relativos a la red de asentamientos.

En forma general, el enfoque centro-periferia sostiene que el proceso de industrialización ha tendido a adaptarse a los patrones de urbanización previamente existentes en América Latina, que concentraban a la población en una o, a lo sumo, unas pocas ciudades grandes. Se produce así una división del trabajo interno en cada estado-nación, en la cual

las regiones en que se ubican esas ciudades desempeñan el papel de centro estructuralmente diversificado y concentran el desarrollo industrial, en tanto el resto de las regiones tiene bases económicas especializadas y mantiene relaciones asimétricas con las primeras. En ausencia de políticas contrarrestantes, este tipo de funcionamiento conduce a una concentración creciente de las actividades económicas.

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. Algunos autores advierten que existen semejanzas con las relaciones entre una metrópoli y sus colonias, por lo que prefieren hablar de "colonialismo interno". El enfoque centro-periferia, planteado en su forma típico-ideal, debe ser relativizado a las circunstancias específicas de cada país, pudiendo llegarse a desviaciones más o menos marcadas de ese modelo típico-ideal.

El grado de concentración del desarrollo industrial y la consiguiente especialización y diversificación productiva de las diversas regiones, constituye el marco interpretativo para explicar la concentración urbana, la metropolización y las migraciones internas. Sin embargo, la explicación de tipos específicos de migración (rural-rural y rural-urbana) requiere de un análisis más pormenorizado, lo que significa estudiar las formas de organización productiva de las áreas rurales.

Gran parte de los estudios empíricos recientes sobre las modalidades de organización de la producción agraria ha concentrado sus esfuerzos en tratar de precisar el marco de relaciones definido por: los tipos predominantes de tenencia de la tierra (aludiendo a su grado de concentración), la contratación o no de fuerza de trabajo, el grado en que el capital y la tecnología se incorporan al proceso productivo y el destino de la producción. Los antecedentes disponibles ponen de manifiesto que el proceso de modernización de la agricultura ha originado profundas modificaciones que derivan en una disminución sostenida de los requerimientos de fuerza de trabajo. Esta situación ha restringido aún más las oportunidades ocupacionales efectivas para una población rural en crecimiento, dados los altos niveles de fecundidad predominantes en las áreas no urbanas.

Por otra parte, los programas de reforma agraria han sido acompañados por un proceso de movilización política de los trabajadores agrícolas que ha ocasionado, como respuesta, que los empresarios sustituyan fuerza de trabajo por maquinaria o promuevan sistemas estacionales de contratación laboral. Como resultado de lo anterior, pareciera que los programas de reforma agraria no han producido efectos que contrarresten la importancia de la emigración rural, sino que, por el contrario, surge la posibilidad de que su aplicación haya incentivado tales movimientos.

La estructura de la red de asentamientos afecta a las migraciones a través de dos formas: en cuanto influye en la localización de las actividades productivas, y en cuanto determina la intensidad de la interacción urbano-rural y entre núcleos de diverso tamaño. De un lado, la concentración de actividades diversificadas en las ciudades mayores y, de otro, la difusión de pautas culturales urbanas, activarían la migración hacia los centros desde regiones con base económica especializada.

Se destacó a lo largo del debate que, si bien el conocimiento que se tiene acerca de los determinantes directos de la migración es aceptable, es necesario precisar mucho más lo que se sabe respecto a las relaciones que ellos tienen con los estilos de desarrollo predominantes a nivel nacional y con las estrategias y planes específicos de desarrollo sectorial y regional que se están aplicando. Se reconoció, asimismo, que las encuestas a migrantes han enseñado poco acerca de la forma como se combinan factores contextuales, culturales y sicosociales en las decisiones de migrar.

Al revisar la literatura sobre las consecuencias efectivamente producidas por las tendencias que presenta la distribución espacial de la población, se observa que el conocimiento existente se presta aún a múltiples interpretaciones, por lo que éste es otro punto que deberá ser objeto de especial atención en el futuro. El tratamiento del tema fue dividido en dos partes: los efectos económicos y socio-políticos de la distribución espacial propiamente tal y los efectos de las migraciones en particular.

Primeramente se efectuó una reseña de la urbanización en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas. Se muestra que el proceso ha sido extraordinariamente veloz (en 1950 el 27 por ciento de la población era urbana y en 1970 lo era el 43 por ciento), aunque con ritmos y modalidades diferentes entre países. Como conjunto, América Latina presenta una malla urbana poco densa, destacándose el reducido número de ciudades intermedias y un alto grado de concentración en las áreas metropolitanas (primacía). Todas estas condiciones redundan en una acentuación de las desigualdades regionales, una creciente presión por la satisfacción de demandas de empleo, servicios e infraestructura y en un acentuado drenaje de recursos humanos jóvenes procedentes de áreas rurales.

Con relación al marcado sesgo concentrador que exhibe el modelo de crecimiento prevaleciente en los países latinoamericanos en las últimas décadas, se sostiene que él resulta de la heterogeneidad estructural que los caracteriza. En rigor, ha habido una triple concentración de los frutos del progreso técnico: al nivel social, al de los estratos económicos y al regional. Ella está determinada por las modalidades que asume el proceso de acumulación (predominio de unidades de tipo monopólico), la apropiación creciente del excedente por parte de los sectores so-

ciales dominantes (regresividad de la distribución del ingreso, aumento de la pobreza y de la marginalidad social) y la aglomeración de actividades productivas y de población en un reducido número de localidades. Estos tres niveles deben ser considerados simultáneamente al estudiar el proceso global de concentración, advirtiéndose que éste tenderá a acentuarse en la medida en que no se interfiera el libre juego de las fuerzas del mercado. Algunas de las consecuencias que plantea esta realidad son: *a)* conflictos en la utilización de los recursos financieros disponibles (absorción creciente por parte de las grandes concentraciones urbanas); *b)* desequilibrios en el mercado de trabajo (marginalidad social); *c)* acentuación de las disparidades regionales e intra-metropolitanas; *d)* deterioro del medio ambiente; *e)* inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

Acercas de las consecuencias socio-políticas del crecimiento urbano en América Latina se indicó que existen algunas generalizaciones cuya validez no ha sido apropiadamente fundamentada. En primer lugar, es necesario relativizar las posiciones con que se juzga al proceso de urbanización, teniendo en cuenta las modalidades peculiares que adquiere el estilo de desarrollo en el que se inscribe, sin perjuicio de reconocer la rapidez con que ha venido presentándose. En segundo lugar, resultan ser infundadas las interpretaciones de la migración como fuente última y casi exclusiva de las deficiencias y deterioros que afectan a las ciudades latinoamericanas; ni la pobreza ni el radicalismo político encuentran su génesis en la migración. En rigor, el crecimiento urbano acelerado sólo pone en evidencia situaciones críticas que obedecen a factores estructurales y contextuales de mayor envergadura. Surge entonces, como una necesidad, que las investigaciones sobre la materia analicen las consecuencias sociales y políticas de la urbanización a la luz de las diferencias de ingreso urbano-rurales e intra-urbanas que se presentan en América Latina.

En relación con las consecuencias de las migraciones debe distinguirse entre aquéllas que afectan a las personas involucradas y las que afectan a los lugares de origen y de destino de los individuos que participan en los movimientos migratorios. En relación al primer aspecto, la literatura enfatizaba, hasta hace poco, las dificultades de los migrantes para adaptarse al medio urbano, su incapacidad para competir económicamente con la población urbana nativa, la frustración y eventual radicalización política consiguiente. Sin embargo, la evidencia aportada por estudios más recientes indica que la situación de los migrantes, una vez controlados efectos tales como la edad y la educación, no difiere de la que presenta la población de las áreas de destino. Del mismo modo, parecen carecer de base empírica las observaciones acerca de supuestos desajustes psicológicos que afectarían a los migrantes en las áreas de destino. El estado actual del conocimiento lleva a la conclusión de que sólo quienes migran directamente desde áreas rurales a grandes ciudades

muestran cierta desventaja respecto de la población nativa en cuanto a oportunidades de ingreso y empleo.

Los estudios dedicados a analizar las consecuencias económicas de las migraciones son escasos, lo que hace prácticamente imposible llegar en este momento a una conclusión firme. Entre las afirmaciones plausibles hechas en la literatura se encuentra la de los cambios en la estructura de edades en las comunidades de origen a consecuencia de la migración, lo que contribuiría a aumentar el retraso económico de las áreas rurales. Se han desarrollado modelos para determinar de manera más precisa los efectos de la migración sobre el capital y el crecimiento de la fuerza de trabajo, pero sus supuestos resultan demasiado simplificados y no permiten, por lo tanto, extraer conclusiones ciertas. Se requiere de modelos mucho más complejos para poder evaluar adecuadamente los efectos económicos globales, tanto para los lugares de origen como de destino de los movimientos migratorios.

Los estudios sobre las consecuencias sociales de las migraciones se han centrado en los efectos que tendrían sobre las ciudades las migraciones masivas, ignorándose los efectos que ellas, a su vez, puedan tener en los lugares de origen. Para obtener conclusiones firmes sobre el tema deberían considerarse los efectos sociales de todo tipo que provocan las migraciones. 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 mortalidad infantil encontradas entre los grupos sociales urbanos más desposeídos.

Durante el debate se reiteró el problema metodológico que presenta el establecimiento de relaciones entre el desarrollo socio-económico y las tendencias en la distribución espacial de la población, por cuanto se requiere la consideración simultánea de diversos niveles de análisis interrelacionados. Esas tendencias serían ininteligibles si no se tomaran en cuenta los cambios estructurales ocurridos como consecuencia de la adopción de determinados estilos y estrategias de desarrollo. Deben precisarse, además, las vinculaciones entre estos elementos macroestructurales y los determinantes específicos de los movimientos migratorios distinguiendo su impacto diferencial por clases y estratos sociales. Y tampoco puede omitirse el análisis del efecto de factores culturales y sicosociales.

La tarea investigativa parece formidable y obliga a definir prioridades de trabajo. Uno de los tópicos cruciales consiste en indagar acerca de la posibilidad de modificar los efectos de las estructuras socio-económicas sobre las tendencias de la distribución espacial de la población mediante políticas públicas que, en un plazo relativamente corto, originen alteraciones importantes. Esto implica estudiar las restricciones impuestas por la estructura de dominación interna de cada país, las limita-

ciones 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 políticas y los efectos inevitables de las tendencias demográficas. Todos estos elementos han de ser tenidos en cuenta al evaluar la viabilidad de medidas destinadas a redistribuir espacialmente a la población.

*Planificación del Desarrollo, Estrategias Urbano-Regionales
y Redistribución Espacial de la Población*

La inserción de las variables demográficas en el proceso de planificación del desarrollo y la identificación de estrategias orientadas a modificar los patrones de localización de la población en el espacio, requieren de un serio esfuerzo interdisciplinario para precisar los alcances teóricos y prácticos de diferentes concepciones acerca del desarrollo. Con tal propósito se elaboró un documento central, orientador del debate, en el que se sistematizan ocho paradigmas o tesis que han tenido gran influencia en la práctica de la planificación en América Latina. En las ponencias preparadas por los participantes se efectúan mayores consideraciones acerca de algunas de estas proposiciones generales.

Tres tesis aparecen involucradas dentro de una primera gran área problemática: crecimiento poblacional y desarrollo. Según una primera proposición, la velocidad que ha asumido el incremento demográfico, especialmente después de haberse conseguido sustanciales reducciones en los niveles de mortalidad sin que la fecundidad haya experimentado un descenso simultáneo, ha ocasionado una elevación de los índices de dependencia y, con ello, el aumento de presiones por canalizar recursos hacia los sectores sociales de la economía, en desmedro de las actividades productivas. De este modo, el crecimiento de la población es interpretado como un freno a las expectativas de desarrollo. A partir de esta premisa surge la recomendación de establecer mecanismos dirigidos a la reducción deliberada de la fecundidad. Durante el debate se señaló que los efectos de tal control no conducen a una reducción territorialmente uniforme de las tasas de crecimiento demográfico, por cuanto, aun si se aminorase el nivel de la fecundidad, es probable que persistan los procesos migratorios; además, tampoco se lograría con aquel control una reducción inmediata del crecimiento de la población potencialmente activa.

De acuerdo con una segunda tesis, los problemas acarreados por el excedente poblacional sólo podrán resolverse con la aplicación de estrategias globales de desarrollo, a las que se subordinen los programas de control de la natalidad. Esas estrategias debieran conferir prioridad al sector rural, ya que, además de presentar mayores tasas de crecimiento natural de la población y exhibir menores niveles de vida, se percibe al campesinado como objeto del cambio inducido desde el sector urbano-industrial. No obstante reconocerse que esta tesis ha sido sustentada

por diversas corrientes de opinión, se estima que las reformas y estrategias a que da lugar, no implican la eliminación de la propiedad privada ni del mercado como mecanismos de asignación de recursos. Sin embargo, algunas medidas que se derivan de esta proposición general parecen carecer de viabilidad, como sucedería con el énfasis que se asigna a la elevación simultánea de la productividad y del empleo agrícolas o los intentos de integrar ciudad y campo mediante un sistema de centros de servicio y trabajo ("urbanización del campo"). También resulta problemática la definición de márgenes de acción para aumentar la capacidad de retención de población en áreas rurales bajo las actuales condiciones de la estructura interna de dominación y de dependencia externa que presentan las sociedades latinoamericanas.

De acuerdo con la tercera tesis, el crecimiento poblacional tiene un impacto positivo en la creación de condiciones económicas, sociales y políticas incentivadoras del desarrollo. El excedente poblacional es considerado como sujeto de transformaciones estructurales orientadas, más que al mero crecimiento del ingreso per cápita, a modificar cualitativamente el sistema de producción. El crecimiento demográfico conduciría, bajo nuevas formas socio-organizativas, a asegurar el mercado interno, aumentando las escalas de producción. Como resultado de esta transformación, la masa laboral se tornaría en clase social organizada, lo que se facilitaría con la concentración de población en grandes ciudades y con el nucleamiento de asalariados campesinos. Desde esta perspectiva, la migración campo-ciudad es interpretada como elemento coadyuvante del proceso global de cambio.

Otras tres tesis (4 a 6) aparecen vinculadas al campo de los problemas del desarrollo y del grado de apertura externa. La primera de ellas (número 4) sostiene que el desarrollo económico depende de la expansión de la demanda interna a través de un deliberado proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Este proceso se inicia por una ruptura institucional, a partir de la cual el mercado interno entra a competir con las fuentes abastecedoras externas, a las que reemplaza con producción interna cuando se conjugan, históricamente, condiciones económicas (tamaño del mercado), políticas (fuerzas sociales urbanas que reemplazan a los intereses ligados al mercado externo) y de relacionamiento externo. Al evolucionar, este proceso conduce a una nueva división regional del trabajo: la industria se localiza en las grandes ciudades (beneficiándose de las economías de escala creadas por un mercado concentrado), declinan las artesanías regionales, el campo se especializa en la producción de bienes primarios para el mercado urbano-industrial y la mano de obra emigra masivamente del campo a la ciudad.

Se destaca, en el debate, que la planificación regional y las medidas redistributivas de población en América Latina surgen bajo el marco de estrategias de industrialización sustitutiva, como reacción frente a los e-

fectos concentradores de éstas. Habitualmente se postulan políticas de descentralización que contemplan subsidios a diversas regiones y restricciones al crecimiento de las grandes ciudades. Para algunos autores esta descentralización ocurrirá espontáneamente, pero las evidencias empíricas apuntan en sentido contrario y parecieran fundamentar la intervención del Estado. Sin embargo, esta participación ha sido criticada desde dos puntos de vista: *a*) porque sacrificaría los objetivos globales de eficiencia; y *b*) porque tendería a incrementar las desigualdades sociales al interior de los polos regionales, dado que los beneficiarios de la descentralización han sido, comúnmente, los grandes empresarios.

La crítica a la industrialización sustitutiva procede, entre otros, de los sostenedores de una quinta tesis, quienes adjudican a aquélla el haber abandonado a la agricultura, agudizando la dependencia externa (al obligar a aumentar las importaciones de alimentos y de insumos y tecnología para la industria), aumentando las diferencias internas de las sociedades nacionales y generando sistemas de preferencias perjudiciales para el conjunto de la economía (surgimiento de capacidades industriales ociosas, desempleo). Esta quinta tesis enfatiza la importancia del ahorro y la demanda internas mediante la asignación de mayores recursos al sector agrícola, como puntal del desarrollo. Su formulación es concurrente con la tesis 2 (enunciada anteriormente) en el sentido de postular el incremento de la productividad de la agricultura en condiciones de fuerte presión demográfica. Ello implica introducir innovaciones tecnológicas y cambios socio-económicos que originen un poderoso sector rural, capaz de incentivar el surgimiento de una industria solvente.

La implementación de estrategias coherentes con la quinta tesis conduciría a frenar las migraciones rural-urbanas y promover un sistema descentralizado de asentamientos, organizados como núcleos de servicio para distritos rurales homogéneos. Aparentemente, los sostenedores de esta tesis propiciarían la autogestión local o la descentralización político administrativa. Durante el debate se señalaron dudas acerca de la viabilidad económica y política del modelo, particularmente en lo que concierne a sociedades con altos niveles de concentración urbana, fuerte condicionamiento externo y una estructura de dominación interna que torna poco realista la desactivación de los actuales patrones de relaciones intersectoriales. En suma, se cuestionó el grado de validez histórica de esta proposición para América Latina. Hubo, además, diversas referencias a los problemas confrontados por los programas de desarrollo rural y sus vinculaciones con la capacidad efectiva de retención de fuerza de trabajo en la agricultura.

A diferencia de las anteriores, la sexta tesis considera que el sector externo configura el motor del desarrollo, partiendo del supuesto que la división internacional del trabajo, apoyada por la libertad de comercio, permite que un país se especialice en la producción y explotación de aquellos bienes para los que presenta ventajas comparativas, impor-

tando aquellos que no produce desde los países que los ofertan a menor costo. Las implicaciones de esta tesis para la distribución espacial de la población, difieren según la naturaleza que asuma la especialización adoptada (tipo de recursos explotados, calificación de la fuerza de trabajo, características de la producción fabril).

En el debate se estimó que las condiciones históricas de organización del mercado internacional (rol de las empresas transnacionales, formas de competencia imperfecta, reinterpretación de las ventajas comparativas, deterioro de los términos de intercambio) adjudican poca verosimilitud a los supuestos en que descansa esta tesis. Se destacó asimismo que las estrategias involucradas en esta proposición tienden a beneficiar a las economías centrales, por una parte, y a aquellas empresas ligadas al sector externo, por otra, acentuando las desigualdades internas e internacionales.

Dos tesis adicionales, 7 y 8, establecen el marco de la tercera área-problema: las relaciones entre concentración urbano-regional y desarrollo. La tesis séptima identifica a la fuerte concentración poblacional en las grandes ciudades latinoamericanas con obstáculos para la integración de las economías nacionales o con la agudización del subdesarrollo dependiente. Esta identificación alternativa obedece a la existencia de dos corrientes interpretativas, ambas ligadas a concepciones estratégicas diferentes. Para la primera de estas corrientes, la urbanización habría avanzado más rápido que la industrialización (hiperurbanización), gestándose un desajuste estructural responsable de la marginalidad urbana; estos efectos negativos de la concentración podrían contrarrestarse con políticas de descentralización apoyadas en polos de desarrollo, que superen los desequilibrios regionales (responsables de la migración a las grandes ciudades) mediante el procesamiento de recursos locales, y difundan el progreso técnico y los valores modernos a todo el territorio nacional. Para la segunda corriente, las grandes concentraciones urbanas configurarían la matriz espacial que mediatizaría las relaciones externas y las relaciones de dominación internas (colonialismo interno), condicionando el subdesarrollo como expresión del carácter desigual que presenta el desarrollo capitalista dependiente; por lo tanto, no sería factible señalar políticas específicas de redistribución espacial de población a menos que se cancele el régimen capitalista.

Distinta es la argumentación que se deriva de la octava tesis. Según ésta, el crecimiento de las grandes ciudades ha contribuido a elevar la productividad de la economía y a integrar el mercado interno. Se piensa que las críticas a la concentración urbana emergen de una estimación sesgada de sus costos, dado que se omite el cálculo de los beneficios obtenidos (economías de escala, accesibilidad física e institucional a servicios de consumo colectivo, participación organizada de las masas en las políticas del Estado). De este modo, se considera que muchos de los defectos asociados a las grandes ciudades no son sino manifestacio-

nes de los problemas globales acarreados por los estilos de desarrollo prevalecientes. Por otro lado, la migración rural-urbana es entendida como condición necesaria, aunque no suficiente, para la introducción de innovaciones tecnológicas en el agro.

Para un primer enfoque, fuertemente debatido en el Seminario, la concentración urbana aparece como un hecho irreversible que debe ser considerado como un dato en la planificación económica. Además, se estima necesario generar un diseño urbano que maximice el bienestar de la población y reduzca los costos de las grandes escalas (congestión, transporte, suelo urbano) mediante la conformación de ciudades dentro de la gran ciudad. Esto implica ejercer un control social sobre la tierra, organizar corporaciones públicas que desarrollen comunidades de tamaño medio (400 000 habitantes) caracterizadas por su multifuncionalidad. Durante el debate se estimó que esta proposición corre el riesgo de incurrir en una evaluación poco realista del rol de los intereses dominantes y de convertirse en una utopía. Si bien se destacó su escasa viabilidad política, se reconoció que constituye un esfuerzo por reinterpretar las tendencias de la distribución espacial de la población.

Según un enfoque alternativo, dentro del cuerpo de la octava tesis, las grandes concentraciones urbanas de América Latina resultan de una combinación de modos de producción en diferentes niveles de desarrollo, que han sido incentivadas por la industrialización sustitutiva, afectadas en su evolución por las modalidades que ha tenido la dependencia externa, definidas por las desigualdades iniciales de la estructura social interna y condicionadas por una fuerte presión demográfica sobre los recursos productivos. Sin embargo, se considera que las concentraciones urbanas, a pesar de las desigualdades que presentan, han contribuido a elevar la productividad nacional absorbiendo migrantes de origen rural que, de otro modo, no habrían aportado al producto. En este sentido, la economía urbana presentaría una rentabilidad que, comparativamente, sería elevada. Al debatir este enfoque se enfatizó el problema de la distribución de los costos sociales de las grandes ciudades, aludiéndose a situaciones atentatorias contra la equidad. Además se destacó que el análisis de la situación debiera contemplar, para la gran mayoría de la población, los beneficios efectivos que se derivan de inversiones especialmente concentradas frente a inversiones descentralizadas.

Durante la discusión se mencionó que algunas de las tesis propuestas presentan entrelazamientos, y que no son necesariamente contrapuestas entre sí. Surge, entonces, la necesidad de clarificar los supuestos valóricos en que se sustentan, de definir los problemas teóricos que se derivan de ellas (especialmente en lo que concierne a sus implicaciones para la interpretación de las tendencias de la distribución espacial de la población) y de advertir su viabilidad frente a situaciones específicas. Otro de los tópicos centrales de la discusión consistió en la conveniencia

de buscar una identificación más precisa del condicionamiento externo de América Latina, a la luz del nuevo reordenamiento económico espacial promovido por las grandes empresas transnacionales, como marco en el que se han de inscribir las estrategias orientadas a la redistribución espacial de la población. Se dejó constancia de la necesidad de comprender que los individuos, dependiendo de la posición que ocupen dentro de la estructura social, perciben de diferentes formas los problemas que plantean los modelos actuales de localización poblacional.

Experiencias de Planificación Regional y Urbana y Redistribución Espacial de la Población en América Latina, Africa y Asia

Durante esta sección del Seminario se pasó revista a algunas experiencias en materia de planificación regional y urbana y de implementación de medidas de redistribución espacial de población en países de América Latina, Asia y Africa. El debate se inició tomando como base un documento producido por el Programa de Capacitación del ILPES. Esta presentación se inicia con algunas observaciones acerca de las principales características del desarrollo económico latinoamericano a partir de los años cincuenta, para luego identificar la evolución tenida por el patrón de desarrollo espacial, considerando los enfoques de la planificación regional del desarrollo, para concluir con la reseña de algunas experiencias a escala regional y nacional.

A lo largo del debate se mencionaron las fases que ha tenido la evolución de la planificación urbano-regional en América Latina, mostrándose que, en los años cincuenta, ella se visualizaba como un conjunto de acciones emprendidas dentro de regiones particulares, que habitualmente daban prioridad a algún sector de la economía. El escaso éxito de estas experiencias hizo comprender que no se podía hacer abstracción de la interdependencia de las distintas regiones del país, ni de la vigencia de las leyes del mercado en el ámbito nacional, por cuanto los excedentes generados tendían a fluir desde las regiones promovidas hacia las de tipo central y hacia sectores de mayor rentabilidad. A partir de este reconocimiento, en los años sesenta se generalizó un enfoque de mayor amplitud, que consideraba al espacio geoeconómico nacional como un sistema global de regiones, lo cual dio origen a la identificación de regiones-plan, confeccionándose planes de desarrollo para la totalidad del sistema con una visión nacional e integradora (multisectorial). Más recientemente, se ha destacado que el objeto de la planificación regional a nivel nacional excede el marco de las regiones-plan, para definirse como la reestructuración del espacio geoeconómico a fin de asegurar su funcionalidad respecto al modelo global de desarrollo y a objetivos sociales generales planteados en el plan nacional.

Se sostiene que la planificación regional de América Latina se encuentra enfrentada a factores claves que determinarán su rol más o menos activo. Entre estos elementos cabe destacar la variabilidad que

muestran las experiencias en el pasado, de cuya evaluación específica dependerá, en buena medida, la viabilidad de las acciones futuras. La necesidad de identificar las tendencias generales del desarrollo (con estilos que pueden involucrar concentración o dispersión y crecimiento hacia adentro o hacia afuera), la distinción de las modalidades particulares que asume el proceso de urbanización y el destino que adquirirían los esquemas de integración de los mercados nacionales, representa otro elemento a ser tenido en cuenta. Un tercer factor alude a la forma cómo el "problema regional" es analizado por las ideologías económicas de los responsables de la adopción de decisiones; esto involucra el tipo de percepción de situaciones tales como los desniveles regionales de ingreso y los patrones de concentración de población, advirtiéndose que, si prevalecen las postulaciones neoclásicas, la planificación regional dejaría de tener perspectivas.

Otro elemento concierne a la capacidad profesional para dar respuesta al "problema regional" como un todo, superando los modelos simplificadores del tipo "centro-abajo" y "de abajo hacia arriba". En quinto lugar, se señala la conveniencia de reinterpretar el "problema regional", de forma que éste sea concebido como problema político que afecta a las grandes mayorías de la población, especialmente a los sectores de bajos ingresos, que se asocia a patrones de crecimiento (lo que no implica que la planificación regional entre en conflicto con el crecimiento, sino que es condición para ello) y que afecta y modifica a la estructura de poder de la sociedad. Esto último supone aclarar la relación que existe entre descentralización territorial y adopción de decisiones; en este sentido, la planificación regional puede contribuir a una democratización más efectiva. Finalmente, un factor crucial al que se enfrenta la planificación regional de América Latina corresponde a la disponibilidad de técnicos y profesionales especializados, así como a la forma de capacitarlos.

Durante el debate se indicó que frecuentemente los planes regionales suelen considerar a la población como "dato", sin realizar especificaciones mayores. Se estimó que probablemente esta falta de precisión se deba a la dificultad de plantear políticas explícitas de población y al hecho que la población como sujeto ha estado marginada de la planificación del desarrollo. Se requeriría un cambio de actitud en esta materia, así como el diseño de metodologías que permitan insertar las variables demográficas en el proceso global de planificación.

Un tópico que mereció especial consideración concierne al rol del Estado frente a las disparidades regionales de ingreso en América Latina. Ha podido constatarse que la sensibilidad de los modelos para captar esas desigualdades es muy baja, por lo que resulta simplista efectuar una generalización acerca de su acentuación para la totalidad de América Latina. Sin embargo, el número absoluto de habitantes en condiciones de pobreza parece haber aumentado, siendo probable que las dife-

rencias intra-regionales también lo hayan hecho. Frente a estas condiciones, interesa discernir si el aparato estatal presenta alguna capacidad para atenuar las discrepancias. En teoría, la planificación podría ser interpretada como neutral, pero al convertirse en práctica de los gobiernos, ese atributo se pierde; ahora bien, dependiendo de la naturaleza de cada gobierno, sería posible recurrir a la planificación para modificar las desigualdades. Las experiencias observadas en los países latinoamericanos muestran que el énfasis con que se destaca el crecimiento económico ha hecho que la redistribución efectiva del ingreso pierda prioridad. Muchos de los planes regionales no conducen a la promoción de la población residente en las regiones, sino tan sólo al emplazamiento de algún proyecto nacional en ellas; es decir, los programas regionales son sacrificados en aras del crecimiento económico nacional.

Al debatir las formulaciones precedentes se mencionó que la acción del Estado en América Latina ha tendido a acentuar las desigualdades regionales de ingreso. Por otra parte, se estimó que la configuración que presenta la estructura de poder en que descansa el Estado no confiere prioridad a los objetivos sociales. En suma, se consideró que las políticas de desarrollo regional sólo tendrían eficacia en la medida en que el contexto global del desarrollo sea transformado.

Teniendo en cuenta las diversas observaciones precedentes, así como las tesis orientadoras de la planificación del desarrollo, se analizaron las experiencias en planificación regional de cinco países latinoamericanos (Brasil, México, Perú, Chile y El Salvador) y finalmente, se efectuó una reseña del estado actual de las medidas de redistribución espacial de la población en distintas situaciones nacionales en América Latina. Dentro del conjunto de planes de desarrollo urbano y regional, se distinguen los de algunos países (Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, México, Chile, Argentina y Cuba) en los que se dispone de consideraciones detalladas respecto a la redistribución espacial de la población. En cambio, en otros (Bolivia, Ecuador, los países centroamericanos y del Caribe) aparentemente la redistribución espacial recién está siendo tomada en cuenta en la formulación de los planes de desarrollo.

Con la finalidad de describir y analizar los diferentes casos nacionales se agrupan los programas de redistribución espacial en cuatro grandes categorías que identifican el grado de avance en la formulación de éstos. Primeramente se identifican los casos en que existen políticas oficiales y explícitas de redistribución espacial (Brasil, Colombia, Perú y México); luego, aquéllas en que se presentan algunas medidas públicas relevantes aunque no suficientemente explícitas (Chile, Argentina y Cuba); posteriormente, los países cuyos planes de desarrollo contemplan la redistribución espacial de la población como problema pero no definen medidas explícitas (Bolivia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Haití y República Dominicana); y, finalmente, se consideran aquellos países cuyos planes de desarrollo no tie-

nen un pronunciamiento específico sobre la redistribución espacial de la población (Guatemala, Paraguay y Uruguay). Como síntesis general de todas las experiencias nacionales se concluye señalando críticas u obstáculos en la elaboración e implementación de las políticas de redistribución espacial de la población, mencionándose: a) el problema de los diagnósticos incompletos de la problemática poblacional; b) la falta de experiencia en cuanto a la aplicación de instrumentos operativos para modificar las tendencias distributivas de la población; y, c) las dificultades de implementación por obstáculos inherentes a la planificación nacional.

Posteriormente se presentó y discutió un documento orientado a debatir las similitudes y diferencias entre las experiencias latinoamericanas y africanas. Al respecto se discutieron dos preguntas centrales. La primera dice relación con las causas y extensión de la especialización económica regional ocurrida en Africa Occidental, y la segunda está orientada a visualizar las implicaciones de esta especialización regional para la migración. Se analiza en esta relación la funcionalidad de la migración como mecanismo para asegurar los bajos salarios y la abundante fuerza de trabajo para el desarrollo del capitalismo periférico de Africa Occidental, asentado principalmente en las ciudades y en las regiones agrícolas costeras. Estos flujos provienen, fundamentalmente, de las zonas precapitalistas rurales del interior constituyéndose, así, en las reservas de mano de obra barata para las zonas capitalistas vecinas. Se analizan también los mecanismos de expulsión desde las áreas capitalistas y las implicancias de este movimiento de retorno en los lugares de origen, generándose una migración circular entre zonas capitalistas y precapitalistas que aparece como bastante funcional para la reproducción del sistema en su conjunto. Se concluye que las políticas de migración y de desarrollo regional surgen, en los casos analizados, como respuestas a la expansión del capitalismo periférico, más que como un conjunto dinámico de estrategias basadas en metas sociales y económicas explícitas.

Finalmente, en un trabajo referido a las políticas, programas y estrategias poblacionales en Asia, se lleva a cabo una rápida revisión del contexto histórico en el cual han evolucionado las medidas de redistribución de la población, para luego examinar cuatro de las principales políticas que han sido usadas por los gobiernos de la región para disminuir el crecimiento metropolitano. La primera está referida a revertir los flujos migratorios, la segunda a contener a los migrantes potenciales en sus lugares de origen, la tercera a reubicar migrantes en áreas fronterizas y la cuarta a reorientar a los migrantes a ciudades pequeñas no metropolitanas. Se dan ejemplos de cada uno de estos casos para luego concluir con un conjunto tentativo de generalizaciones en torno a la efectividad de cada una de estas acciones.

La parte introductoria del debate sobre este tema estuvo precedida por una presentación acerca del Sistema de Documentación sobre Población en América Latina (DOCPAL) creado por CELADE con el objeto de mejorar el flujo de la información sobre población dentro de la región. Hasta la fecha, DOCPAL ha concentrado sus esfuerzos en tres servicios básicos: publicación de una revista de resúmenes, preparación de bibliografías especializadas a través de búsquedas por computador y la entrega de copias de documentos existentes en el Sistema. Estos servicios se consideran de la mayor utilidad para los fines de sistematizar y organizar información demográfica que es significativa en el proceso de planificación.

Teniendo como base un documento central, se discutió acerca del uso de información y estudios de población en la planificación del desarrollo, haciéndose especial referencia al proceso de redistribución espacial de la población. Se destacó que, a pesar de existir consenso acerca de las interrelaciones entre cambio demográfico y desarrollo económico y social, la complejidad de estos procesos y la escasez de información estadística confiable dificultan la cuantificación de las vinculaciones entre las diferentes variables. Por otra parte, aun cuando en un país no se formule una política explícita de población, ni se incluyan objetivos específicamente demográficos en los planes, se reconoció que los cambios en las variables demográficas resultantes del proceso de desarrollo planificado deberán ser previstos con antelación para tener en cuenta sus implicaciones. Lo mismo debiera ocurrir en la fase del diagnóstico, para lograr una correcta interpretación de las causas que determinan las tendencias del proceso de desarrollo.

El esfuerzo por insertar las variables demográficas en los esquemas de planificación se ve obstaculizado porque, como se destacó en un Seminario anterior realizado por el CELADE (*Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación*, agosto de 1971), muchos países carecen de la información pertinente y porque los estudios disponibles presentan serios vacíos. Sin embargo, los planes de desarrollo de más reciente data en América Latina muestran un mayor uso de datos demográficos, particularmente en relación con problemas tales como empleo, distribución del ingreso, vivienda, educación, salud y otros servicios. Debe señalarse que el empleo de esta información demográfica sigue teniendo un carácter exógeno, en el sentido que no se explicitan las relaciones entre cambios económicos y sociales planificados sobre las tendencias poblacionales.

Con relación a las medidas de redistribución espacial de la población se insiste que la planificación regional a escala nacional representa el marco más adecuado para formular e implementar este tipo de medidas, teniendo en cuenta que la localización de la población debe ade-

cuarse al desarrollo potencial de las diferentes regiones y del país como un todo. Esto implica modificar las tendencias actualmente operantes, lo que depende fundamentalmente de cambios en las corrientes migratorias, sin dejar de lado el efecto de otros componentes del cambio poblacional de las regiones. Para ello es conveniente considerar las poblaciones regionales como subsistemas abiertos, relacionados entre sí, de la población nacional.

Sin embargo, debe tenerse presente que las poblaciones de las distintas áreas no constituyen conjuntos homogéneos de individuos. Ellas difieren, primeramente, en cuanto al tamaño y estructura por sexo y edad, atributos que están interrelacionados con la fecundidad, la mortalidad y la migración y cuyo comportamiento es explicado por sus vinculaciones con factores económicos, sociales, culturales y políticos. Además, generalmente difieren en su composición y en su distribución territorial respecto a un conjunto de características tales como ingreso, ocupación, grupo étnico y educación. Estos elementos operan variables intermedias, que conectan el subsistema demográfico propiamente tal con los otros subsistemas y deben ser considerados en el análisis y la planificación del desarrollo regional. Se plantea entonces, un problema metodológico, aún no totalmente resuelto, que consiste en la búsqueda de categorías significativas para permitir el estudio de las interrelaciones entre el desarrollo económico y social y el cambio demográfico, como también en cautelar la satisfacción de las necesidades de información y conocimiento que se derivan de las concepciones teóricas sobre el desarrollo y de los métodos de planificación regional.

Un modo de sistematizar el tópico central del debate consiste en la identificación de los insumos socio-demográficos necesarios para las distintas etapas del proceso de planificación. Entre los procesos demográficos que deben merecer un tratamiento descriptivo particular, en términos de su situación y sus tendencias, durante la elaboración del diagnóstico, se destacan: *a*) los cambios en el tamaño y la estructura por sexo y edad de la población y las tendencias de los componentes demográficos que produjeron esos cambios; *b*) la forma en que la población se distribuye en el territorio; *c*) la migración interna según tipos de movimientos y características de las personas involucradas en ella; *d*) la participación actual y potencial de diferentes grupos socio-económicos en la producción y la distribución de la riqueza (cambios en el tamaño y composición de la población económicamente activa; nivel del empleo, desempleo y subempleo; y *e*) evaluación de la atención de las necesidades básicas de la población (alimentación, salud, educación y vivienda). Sobre estos tópicos se hizo notar la deficiencia generalizada de información. Aunque, en teoría, existen varias fuentes (censos, estadísticas vitales, registros de población, encuestas), es habitualmente el censo de población el que contiene la mayor cantidad de antecedentes. Entre los problemas de información se mencionaron aquéllos que afectan a su

grado de actualidad, comparabilidad, confiabilidad, a los criterios definitorios de categorías y a los niveles de desagregación espacial.

Con referencia a la prognosis, como instancia final del diagnóstico, se sostiene que ella ha de basarse en un modelo real de funcionamiento de la economía y de la sociedad, que permita efectuar una evaluación de la factibilidad que tiene la construcción de una imagen-objetivo. Es decir, los análisis constituyen el punto de partida para determinar la magnitud 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 determinar si se mantiene la imagen objetivo trazada o si se requiere modificarla. En el caso de los procesos demográficos, las teorías y modelos de desarrollo regional constituyen un marco de referencia amplio, que permite avanzar en la explicación de los condicionamientos estructurales que afectan sus niveles y tendencias, habida consideración de los diferentes estratos socio-económicos.

Un elemento esencial para la prognosis consiste en las proyecciones de población por sexo, edad y áreas de residencia a la luz de los factores estructurales con que se interrelacionan los procesos demográficos. Se reconoce, en este sentido, que la experiencia tenida en el diseño de modelos económico-demográficos es de gran interés, aunque ha de observarse que los modelos de gran escala, como el Bachue de la OIT, tienen poca utilidad para la evaluación de políticas alternativas. Esta limitación obedece a que, debiendo servir simultáneamente a muchos propósitos, se tornan estructuralmente inflexibles, complicados y de difícil validación. Existen en cambio modelos más simples, que se prestan para extrapolar las tendencias de la economía y la población, ya que se basan en la combinación de un modelo de proyección para el desarrollo económico y social con un modelo demográfico que proyecta la trayectoria de la población, estimando las variables demográficas en función de otras de tipo socio-económico. Si bien esta metodología pudiera aplicarse a nivel nacional en muchos países de América Latina, su extensión a las regiones se dificulta a medida que aumenta el número de regiones y que la importancia de la migración interna se hace cada vez mayor. Parte de este problema podría ser resuelto si, disponiendo de la información pertinente y de las proyecciones socio-económicas, se elaboran modelos de migración. En general, se estima de la mayor conveniencia el establecimiento de programas de proyecciones de población vinculados con los organismos nacionales de planificación. Este programa prepararía proyecciones alternativas y con fines específicos, lo que implica un trabajo continuo de evaluación y revisión.

A lo largo del debate se hizo notar que la incorporación de insumos socio-demográficos en la planificación no puede ser una labor esporádica, sino que debe ser extendida durante todo el proceso de elaboración de los planes. Además, esta actividad debe ser persistente en lo que

concierno a la redefinición de objetivos, asignación de metas, especificación de estrategias y políticas, seguimiento del plan y evaluación de sus resultados. Esto supone la búsqueda de un adecuado arreglo institucional que permita la organización de unidades técnicas de población en los organismos nacionales de planificación. Se recalcó que la incorporación de las variables demográficas en la planificación deberá hacerse en forma progresiva, considerando la disponibilidad de información y conocimiento sobre población, las capacidades técnicas y el desarrollo de la planificación misma en cada país. En suma, los problemas que se plantean aluden a: falta de investigación acerca de los procesos demográficos en relación con los condicionamientos estructurales, grado de adecuación del conocimiento adquirido a las necesidades de la planificación, y definición institucional para incorporar las variables demográficas en el proceso de planificación.

Teniendo como ejemplo un programa de estudios que se ha venido realizando en Brasil, se analizaron las relaciones entre investigaciones y políticas referidas a migraciones internas. Después de examinar el fenómeno migratorio en la perspectiva del sistema económico y de la organización social de las áreas de atracción y de expulsión, así como las características de los propios migrantes, se sugiere que la definición del "problema migratorio" puede realizarse de manera más fructífera, cuando éste es enfocado en las áreas de intersección entre migración, ingreso y empleo. Siguiendo esta orientación, pueden visualizarse tres niveles complementarios de acción pública: *a*) reducir las consecuencias negativas secundarias que, a nivel de los migrantes, ocasiona el proceso migratorio; *b*) proporcionar informaciones sobre oportunidades de empleo en espacios diferenciados, orientando las direcciones y características de los flujos migratorios y perfeccionando el funcionamiento del mercado de trabajo; *c*) planificación sistemática de la distribución espacial de la población mediante políticas sociales (maximización del empleo y el ingreso de los sectores poblacionales más carentes) y de uso del espacio (creación de empleos con la orientación de las inversiones en el espacio).

En cuanto a las investigaciones necesarias para el primer nivel de acción, se destaca la información sobre el trayecto recorrido por los migrantes, en orden a orientar la localización de los centros de asistencia. Para el segundo nivel, aparece como relevante la necesidad de orientar, mediante la investigación, la selección de alternativas capaces de maximizar la creación de oportunidades económicas, considerando la viabilidad política de éstas. Por último, y con referencia al tercer nivel, se destaca como importante el estudio de la relación entre la localización espacial de recursos y sus efectos sobre la disponibilidad y disposición desigual de oportunidades económicas. Con relación a estas prioridades de investigación, se comentó acerca de la dificultad para fijar un corte entre lo que es útil y lo que no lo es para políticas de población, ya que la mayor parte de las investigaciones sobre causas y consecuencias de la

dinámica demográfica son potencialmente relevantes. Se hizo mención, también, a los problemas metodológicos y de información que los estudios conllevarían, señalándose que las investigaciones que se están realizando en el área de Población y Desarrollo del CELADE tienen una alta relación con las líneas de investigación propuestas.

Con el objeto de discutir algunos tópicos relativos a la introducción de variables demográficas en la planificación regional se presentó un modelo proyectivo diseñado en el CELADE. Este modelo es considerado como un elemento auxiliar de las decisiones económicas y de compatibilización técnica. Sus características formales se supeditan y reflejan los problemas principales que muestra el plan de desarrollo así como los lineamientos de la estrategia para resolverlos. Dado su carácter proyectivo, más que predictivo, el modelo requiere de una concepción clara de los problemas, de la explicitación de los objetivos involucrados en la imagen del país que se quiere lograr a largo plazo y de la indicación de los medios que se pretende aplicar para conseguir tales fines.

La vinculación de las variables demográficas con la planificación regional presenta algunos problemas específicos. En efecto, la inclusión de la dimensión espacial en las proyecciones de población hace que las migraciones interiores adquieran una significación que no tienen en el caso de las estimaciones a nivel global, obligando a determinar los flujos inter-regionales. La estimación de la trayectoria futura de éstos remite a la búsqueda de sus determinantes generales y específicos. Además, las migraciones internas pueden tener efectos sobre los niveles de fecundidad y de mortalidad en las regiones de origen y destino, lo cual torna difíciles las estimaciones de estas variables. De otro lado, los proyectos regionales pueden tener hondas repercusiones sobre las condiciones de vida y sobre los niveles de la fecundidad y la mortalidad, haciéndose necesario explicitar los valores numéricos que asumen estos determinantes. También debe destacarse la primordial importancia que adquiere el estudio de la oferta de fuerza de trabajo (condicionada por las políticas de educación y seguridad social, el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y el papel de la mujer), puesto que la diferencia entre oferta y demanda regional de mano de obra es uno de los vínculos 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 por encima de lo que podría considerarse como desempleo friccional, la población emigrará a las regiones en que existan oportunidades de ocupación.

Se hizo presente que el esquema insumo-producto multisectorial y multirregional, a pesar de las eventuales objeciones, es el único enfoque de equilibrio general que brinda un medio para estudiar los intercambios regionales de bienes y estimar los impactos, directos e indirectos, de diversos proyectos sectoriales y regionales sobre otros sectores y regiones, así como estudiar el efecto de políticas de redistribución de in-

gresos y de sustitución de importaciones, permitiendo cuantificar la demanda de fuerza de trabajo. La estimación del vector de consumo privado regional requiere de los datos de la población abierta de la región; es decir, se necesita conocer la población cerrada deducido o agregado el saldo migratorio. Para proyectar la población cerrada sólo es necesario estimar la evolución futura de la fecundidad y de la mortalidad, pero el dato del flujo migratorio requerido para calcular la población abierta resulta influenciado por los excedentes de fuerza de trabajo que se deriven del vector de demanda final. A su vez, para medir los excedentes de fuerza de trabajo se requiere de la población abierta. Es decir, la incorporación de variables demográficas en un modelo de insumo-producto multisectorial multirregional impone condiciones de simultaneidad para calcular la población abierta. Tales requerimientos se evidencian con mayor notoriedad cuando se pretende especificar el efecto de políticas de redistribución de ingreso, vivienda o educación.

En forma esquemática, si se dispone de un modelo económico que proporcione datos sobre nivel y distribución del ingreso, además de los parámetros de la política social, se puede estimar la evolución futura de la fecundidad y la mortalidad que, aplicada a la población abierta inicial del modelo demográfico, permita obtener la población cerrada a una fecha futura. Si luego se aplican las tasas específicas de participación, se puede calcular la oferta de mano de obra que, contrastada con la demanda de fuerza de trabajo, permite calcular la brecha de ocupación. Esta, junto con los niveles regionales de ingreso, constituye parte de los determinantes de la migración. La migración y el dato de la población cerrada son la base para el cálculo de la población abierta. Esta variable, junto con el nivel y la distribución del ingreso y la política social, se introduce al modelo económico y se reinicia el circuito.

Se destacó que, como el sistema proyectivo descrito es de determinación simultánea, una forma operativa consistiría en resolver simultáneamente, período a período, el sistema de ecuaciones. Un camino alternativo sería desfasar las variables (fecundidad, mortalidad y participación en la actividad económica), haciéndolas depender de las condiciones de vida del período anterior, para evitar simultaneidades. Igual criterio podría adoptarse con las migraciones. Un tercer procedimiento consistiría en estimar la oferta de fuerza de trabajo en la población cerrada regional y, paralelamente, estimar la demanda regional de mano de obra a ser incorporada de acuerdo con la estrategia del plan (así como los datos de evolución de la distribución del ingreso y de los niveles del mismo); la diferencia entre oferta y demanda de mano de obra indica el número de trabajadores excedentes en la región (desocupados potenciales) si es positiva, o el déficit de fuerza de trabajo si es negativa. Los desocupados potenciales se convertirían eventualmente en emigrantes y si, en cambio, hay déficit de mano de obra por razones de cambios provocados por el plan de inversiones o por colonización, se producirá una inmigración de trabajadores hacia la región. Esta tercera vía parece

aconsejable en países para los cuales no se puede disponer, a corto plazo, de un instrumento como el descrito anteriormente.

La etapa final del debate consistió en una sistematización de requerimientos de investigación para el proceso de planificación y de diseño de políticas. Una primera línea corresponde a la definición y formulación de problemas públicos susceptibles de acción política; en segundo lugar, será necesario efectuar indagaciones acerca de la naturaleza de los instrumentos y medios disponibles; tercero, realizar estudios de seguimiento de las políticas, para calibrar su modo de implementación; y, finalmente, se precisa de criterios para efectuar evaluaciones acerca de la efectividad de las medidas, así como de las consecuencias no esperadas que la aplicación de aquéllos pudiera desencadenar. También se hizo referencia a la escala de las investigaciones, lo que involucra a cuatro áreas de interés: *a*) sistematización de la información para unidades de políticas específicas y para la comprensión detallada de ciertos fenómenos (geocodificación); *b*) desarrollar enfoques interpretativos que permitan concebir a la población como un sistema, distinguiendo elementos estructurales (grupos de población o estratos sociales) que se prestan para estudios específicos; *c*) efectuar investigaciones de tipo longitudinal, que son esenciales para seguir la trayectoria de un proyecto a medida que se implementa (monitoría); *d*) experimentar, con estudios apropiados, la simulación de políticas basadas en tendencias a nivel micro-social (preferencias individuales), lo que supone una evaluación más precisa de las actitudes en contextos espaciales de reducida magnitud.

En la sesión de clausura intervino el señor Ricardo Jordán, Coordinador del Área de Población y Desarrollo del CELADE. En su exposición hizo referencia a los principios que orientan el programa de actividades del área que coordina, destacando que el Seminario representaba uno de los primeros pasos dentro del proyecto de asistencia técnica del CELADE en materia de redistribución espacial de la población. Finalmente, resumió algunas de las principales conclusiones: *a*) la conveniencia de que los organismos de planificación de los países instituyan unidades de población, para así cautelar la inserción de las variables demográficas en el proceso de planificación del desarrollo; *b*) la necesidad de desarrollar una estrategia de investigación que permita ir llenando los principales vacíos de conocimiento señalados durante el Seminario; *c*) la búsqueda de procedimientos analíticos y modelos operativos que permitan interrelacionar las variables demográficas con las de tipo económico y social; *d*) el interés existente por definir las condicionantes macro-estructurales y las conceptualizaciones del desarrollo en las que se enmarcan tanto las estrategias de redistribución de la población en el espacio como la planificación regional, y *e*) la importancia de desarrollar seminarios, a nivel de países latinoamericanos, a los que concurren demógrafos y planificadores para debatir acerca de las condiciones específicas que presenta la distribución espacial de la población.

DOCUMENTOS PRESENTADOS

<i>Referencia</i>	<i>Título</i>	<i>Autor</i>
<i>DS/28-1</i>	Seminarios sobre Redistribución Espacial de la Población	Joop Alberts
<i>DS/28-2</i>	Determinantes y Consecuencias de la Distribución Espacial de la Población en América Latina	Raúl Urzúa
<i>DS/28-3</i>	Ocho Tesis sobre Planificación, Desarrollo y Distribución Espacial de la Población	Guillermo Geisse
<i>DS/28-4</i>	La Utilización de la Información Demográfica y los Estudios de Población en la Planificación	César Peláez
<i>DS/28-5</i>	Estado Actual de las Políticas de Redistribución Espacial de la Población en América Latina	Joop Alberts
<i>DS/28-6</i>	La Urbanización de América Latina: 1950-1970: Patrones y Areas Críticas	Fernando Gatica
<i>DS/28-7</i>	Estilos de Desarrollo Económico y Migraciones de Fuerza de Trabajo en América Latina	A. Di Filippo
<i>DS/28-8</i>	Apuntes para el Tema de las Consecuencias Sociales y Políticas del Crecimiento Urbano en América Latina	Raúl Atria
<i>DS/28-9</i>	Spatial Population Distribution: Urban and Rural Development	Louis Lefebvre
<i>DS/28-10</i>	Planificación del Desarrollo y Estructura Espacial	José Villamil
<i>DS/28-11</i>	La Planificación del Desarrollo y la Redistribución Espacial de la Población. El caso de Colombia	Roberto Arenas
<i>DS/28-12</i>	Tesis Generales sobre Desarrollo y Urbanización ante el Caso Chileno	Guillermo Geisse

<i>DS/28-13</i>	Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina	Sergio Boisier Carlos de Mattos
<i>DS/28-14</i>	Desenvolvimento Urbano no Brasil.	Hamilton Tolosa
<i>DS/28-15</i>	La Planificación del Desarrollo y la Redistribución Espacial de la Población: El Caso de México, 1940-1978	Allan Lavell Pedro Pérez Luis Unikel
<i>DS/28-16</i>	La Planificación del Desarrollo y la Redistribución Espacial de la Población en el Perú	E. Quintanilla
<i>DS/28-17</i>	La Introducción de las Variables Demográficas en la Planificación Regional	Angel Fucaraccio
<i>DS/28-18</i>	Redistribución Espacial de la Población: El Caso de El Salvador	Richard Willig
<i>DS/28-19</i>	The State and Regional Income Disparities in Latin America	Alan Gilbert
<i>DS/28-20</i>	Regional Economic Specialization and Population Redistribution as Mechanisms of African Underdevelopment	Joel Gregory
<i>DS/28-21</i>	Algunas Cuestiones Espaciales en los Países Latinoamericanos	Lucio Geller
<i>DS/28-22</i>	Urbanización y Concentración Espacial en América Latina: Algunas Consecuencias Económicas	Carlos de Mattos
<i>DS/28-23</i>	Migrações Internas no Brasil: Reflexões sobre a Correspondencia entre Problema, Pesquisa e Política	George Martine
<i>DS/28-24</i>	Slowing Metropolitan City Growth in Asia: A Review of Policies, Programs and Results	Alan Simmons

