

MIGRACIONES INTERNAS: ¿INVESTIGACION PARA QUE?

George Martine

SUMMARY

INTERNAL MIGRATIONS: WHY INVESTIGATE?

Few social phenomena have attracted as much attention among planners and academicians during the last fifteen years as internal migrations. Nevertheless, only a small proportion of the many studies carried out in this area have been directly relevant to the formulation of internal migration policy.

In an attempt to contribute to the clarification of this question, the present article broaches the definition of the migration problem based on a review of recent studies, analyzes possible levels of government intervention in this area and suggests lines of research, the results of which could provide orientation to planners.

After examining migration phenomena from the standpoint of the economic system, of social organization, of areas heavily affected by in and out-migration, and of the migrants themselves, it is suggested that the "migration problem" is most usefully defined in terms of the intersecting areas between migration, employment and income.

It is suggested that the solution of the migration problem ultimately involves a systematic concern, within the planning process, with two dimensions which are normally given only secondary consideration: social policy (understood as the maximization of employment and income in lower-strata populations) and planning for the integrated use of space.

It is also suggested that the analysis of the effects of government intervention on the spatial and sectoral distribution of resources is one of the more fruitful areas for policy-relevant research.

1. INTRODUCCION

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 aun 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.

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.

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. Robert S. Lynd, *Knowledge for What?*, Grove Press Inc., 1939; C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*, Grove Press Inc., N.Y., 1959.

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 São Paulo) es, de igual modo, la región que presenta 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 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 econométri-

2] Cf. por ejemplo, Sidney Goldstein, “The extent of repeated migration: an analysis based on the Danish population register”, *Journal of the American Statistical Association*, December, 1964, Vol. 59, pp. 1121-1132; “American go West and South”, *The Economist*, February 28, 1976.

3] Pedro Pinchas Geiger, “Migrações Inter-Regionais e Intra-Regionais no Brasil”, *Migrações Internas e Desenvolvimento Regional*, CEDEPLAR, UFMG, 1973, Vol. II, p. 37.

cas. 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 industrialización 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 Buarque 6] 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-

4] Para una discusión más detallada acerca de ese tratamiento macroeconómico en Brasil, ver John Redwood, *Internal Migration, Urbanization and Frontier Region Development in Brazil since 1940*, Tesis de maestría en planificación urbana, Berkeley, 1968, Capítulo II; Peter Eaton, *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; Mary García Castro, *Migrações Internas: Análise Crítica de Alguns Modelos de Natureza Económica* (mimeografiado).

5] Gian Sahota, "An economic analysis of internal migration in Brazil", *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, marzo-abril, 1968.

6] Douglas H. Graham y Sergio Buarque de Hollanda Filho, "*Migration, Regional and Urban Growth in Brazil*", Instituto de Pesquisas Económicas, 1971, esp. capítulo IV.

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, Yap^{7]} 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 1950-65, 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 (ver 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 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 e-

7] Lorene Yap, *Internal Migration and Economic Development in Brazil*, Tesis de doctorado en economía, Harvard University, 1973.

8] Por falta de espacio, diversos trabajos importantes sobre el tema no pueden ser analizados aquí; ver *inter Alia*: Milton da Mata, "Urbanização e Migrações Internas", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (3) : 717-722, 1973; Hamilton Tolosa, "Macroeconomia da Urbanização Brasileira", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (3) : 585-642, 1973; Speridiao Faissol, "Migrações Internas no Brasil e suas Repercussões no Crescimento Urbano e Desenvolvimento Econômico", Superintendência de Pesquisas, FIBGE, 1973, 145 p.; John Redwood y David M. Vetter, *Uma Análise Multivariada das Migrações Internas no Brasil até 1970*, mimeografiado, 1976; Helio Moura, Carmen Susana Holder y Aidil Sampaio, *Nordeste: Migrações Inter e Intra - Regionais, 1960/70*, Recife, 1976.

Cuadro 1

CRECIMIENTO DEL PNB Y DEL EMPLEO POR SECTOR, SEGUN
DIFERENTES HIPOTESIS DE TASAS MIGRATORIAS EN EL
MODELO DE SIMULACION DE YAP
(Brasil, 1950-1965)

Simulación del parámetro migratorio	Cambios en el nivel de mi- gración (o/o)	Tasas de crecimiento medio anual				
		PNB	Empleo por sector			
			Agrí- cola	Moder- no cali- ficado	Moder- no no califi- cado	Tradi- cional
1. Reducción 100o/o	- 100	5,2	3,7	3,3	3,6	- 2,1
2. Reducción 50o/o	- 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 50o/o	+ 33	6,2	1,0	6,2	5,5	6,1
5. Aumento 100o/o	+ 59	6,3	0,3	6,7	5,8	6,8
6. Aumento 150o/o	+ 96	6,6	- 1,0	7,3	6,3	7,6
7. Aumento 200o/o	+ 120	6,8	- 2,1	7,7	6,6	7,9

Fuente: Yap (op.cit.), Tabla VI.5

valuaciones 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 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 mas 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 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]

9] Ver *inter Alia*, Paulo Singer: *Economía Política e Urbanização*, Editora Brasileira, CEBRAP, 1973, 152 p.; Balán, Jorge, Urbanización, Migraciones Internas y Desarrollo Regional, en "*Migrações Internas e Desenvolvimento Regional*", CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, Vol. II, p. 75-100, 1973; Juarez Brandao Lopes, "Desenvolvimento e Migrações: Uma abordagem histórico estrutural", *Estudos CEBRAP*, Sao Paulo, out./dez.; 1973.

10] Singer (*op.cit.*) p. 33.

11] George Martine e José Carlos Peliano, "*Migrantes no Mercado de Trabalho Metropolitano*", Série Estudos para o Planejamento, No. 19, IPEA/IPLAN, 1978, capítulos 2 y 6; César Manoel de Madeiros, "A importancia da construção civil no planejamento dos países em desenvolvimento", *Análise e Conjuntura*, Fundação João Pinheiro, dezembro, 1976.

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 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 cápita* 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 1940-70, 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 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

12] “La explotación que el Sureste ejerce, dice respecto tanto a los aspectos cuantitativos como a los cualitativos: la competencia ciudad-campo en 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 Bertha Becker, “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”; Francois Bremaeker, “Os municípios e o éxodo municipal”, *Revista de Administração Municipal*, 23 (19): 30-39, 1976.

13] Ver Otamar de Carvalho y George Martine, “*Migrações e Urbanização: Concepção de Políticas e Instrumentos para a Ordenação da Migração Interna no Brasil*”, MINTER, Brasília, 1977, p. 8-10.

14] Para una discusión más detallada véase Martine y Peliano, *op.cit.*, p. 76-90.

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 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.

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. J.C. de Figueiredo Ferraz, "São Paulo e seu futuro, antes que seja tarde demais", IBAM, Rio de Janeiro, 1976). Para la tesis contraria, ver Cândido Procopio Ferreira Camargo, *Et Alii, "São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza"*, Sao Paulo, 1976. Estos y otros trabajos se discuten en Mary G. Castro, "O Migrante na cidade do Rio de Janeiro" proyecto de tesis de maestría, UFRJ/COPPE/PUR, mimeografiado, 1977.

16] Becker (*op.cit.*) p. 113; esa cifra refleja bien la opinión corriente al respecto.

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]}

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

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", in DRH/SUDENE, *Consequências da migração sobre a Estrutura Psíquica do Migrante*, Termos de Referencia, DRH/SUDENE, 1977, p. 2. Ver también Benjamín Malzberg y Everett Lee, "Migration and Mental Disease", Social Science Research Council, New York, 1956; Everett S. Lee, "Socio-economic migration differentials in mental disease", New York State, 1949-1951, *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, July 1963, pp. 249-268.

18] Ver, acerca de los motivos de la migración, Singer (*op.cit.*) p. 50-52.

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:

- 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 determina-

19] Ver: Milton da Mata *Et Alii*, "Migrações Internas no Brasil", IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1973. Mary G. Castro *Et Alii*, "Mudanças na Composição do Emprego e na Distribuição de Renda: Efeitos sobre as Migrações Internas", SER-FHAU/BNH/OIT, Brasília, 1976. Hélio Moura e J.O. Coelho, "Migrações para as Grandes Cidades do Nordeste: Intensidade e Características Demográficas", BNB/ETENE, Fortaleza, 1975. Hélio Moura, C.S. Holder e Aidil Sampaio, "Regiões Metropolitanas do Nordeste: Diferenciais de Renda e de Educação entre Naturais e Migrantes", BNB/ETENE, Fortaleza, 1975. George Martine e J.C. Peliano, "Migrantes nos Mercados de Trabalho Metropolitanos" (*op.cit.*). Manoel Costa, "Urbanização e Migração Urbana no Brasil", IPEA, Serie Monográfica No. 21, Rio de Janeiro, 1975. Kálmán Schaeffer e Cheywa Spindel, "São Paulo, Urban Development and Employment", ILO, Geneve, 1976. Elza Kelleer, "Migrações Internas na Região Sudeste: Alguns Resultados Preliminares", IBGE, Rio de Janeiro (mimeografiado), 1976. Cheywa Spindel, "A Metrôpole e o Migrante: Região Metropolitana de São Paulo", São Paulo, 1974 (mimeografiado).

20] Estos aspectos son discutidos en Geoge Martine, "Adaptação de Migrantes ou Sobrevivência dos mais Fortes?", *Relatorio Técnico No. 30, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos*, Brasília, 1976 (mimeo).

do 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.

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 proporción de migrantes que habiendo llegado a las regiones metropolitanas

21] Por esta razón, los trabajos realizados en las Regiones Metropolitanas del Nordeste son los únicos que no muestran ventajas nítidas para los migrantes más antiguos (ver Moura *Et Alii*, *op.cit.*).

22] Martine, "Adaptation of Migrants or Survival of the Fittest? A Brazilian Case" (*op.cit.*)

brasileñas durante los períodos de 1959-64 y 1964-67, 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].

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			
	1964-67		1959-64		1964-67		1959-64	
	U	R	U	R	U	R	U	R
São Paulo	65	58	59	58	67	64	61	63
Rio 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, *Adaptation of Migrants ...*, (op. cit.) cuadro 2

NOTA: U: Urbano
R: Rural

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.

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.

Cuadro 3

POBLACION MIGRANTE ADULTA POR REGION METROPOLITANA Y TIEMPO DE RESIDENCIA, SEGUN SEXO Y NIVEL DE INSTRUCCION
(Porcentaje)

(Continúa)

Región metropolitana y tiempo de residencia (Años)	Población migrante adulta*					
	Hombres			Mujeres		
	A)*	B)*	C)*	A)*	B)*	C)*
<i>São 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>Rio 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

A)* Sin instrucción o primario incompleto.

B)* Primario completo.

C)* Secundario o superior.

Cuadro 3

POBLACION MIGRANTE ADULTA POR REGION METROPO-
LITANA Y TIEMPO DE RESIDENCIA, SEGUN SEXO Y
NIVEL DE INSTRUCCION
(Porcentaje)

(Conclusión)

Región metropoli- tana 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, *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.

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. 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 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].

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 mi-

24] Ver: María do Socorro Barros Kelly e Nara Pires Ferraz, "Força de Trabalho e Emprego no Nordeste 1968/1972" MINTER/SUDENE/DRH, Recife, 1975, p. 117-118 y 130-131.

25] Martine e Peliano (*op.cit.*) capítulo 6.

gración 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 ACTUACION SOBRE EL PROBLEMA MIGRATORIO Y CONTRIBUCION DE LA INVESTIGACION 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 interacción 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

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); ver Otamar de Carvalho, "O Ministério do Interior e as Migrações Internas", Interior, III (19): 40-45, 1977.

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, 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 (SIMI). 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

27] Para una definición más clara de esa asistencia, ver CESE/MINTER, "*Projeto Nacional de Centros de Triagem e Encaminhamento de Migrantes*", MINTER, 1974 (mimeografiado); Mary G. Castro, "*Uma alternativa de ação governamental na área de migrações internas*", SERFHAU/MINTER, 1974 (mimeografiado).

nacional. En una primera aproximación, las unidades primarias de recolección de datos serán constituidas por las instituciones que ofrecen los servicios para los migrantes (ver instrumento de recolección de los datos en el apéndice 1). 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 integren 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 aun 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].

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*", Geneve, 1972) han sido seriamente criticadas en términos de sus premisas y probables efectos. (Cf. Manfred Bienefeld y Hubert Schmitz, "*Capital accumulation and employment in the periphery*", Discussion Paper No. 98, Institute of Development Studies, Sussex, October, 1976).

29] El SIME (Sistema Nacional de Empleo) del Ministerio de Trabajo de 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.

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].

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.

30] La política oficial de migraciones internas en Brasil sugiere, entre sus directrices globales, la necesidad de buscar una racionalización del proceso de distribución espacial de la población. Ver MINTER/SG, "*Política de Migrações Internas*", Ministério do Interior e Secretaria de Planejamento, Brasília, 1976.

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 Amazonia 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 el 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

31] Para una evaluación de las principales experiencias recientes de colonización, ver George Martine, "*Migrações Internas e Alternativas de Fixação Productiva no Brasil*," trabajo presentado al Simposio sobre Migración y Desarrollo, CLACSO/UNESCO, México, septiembre, 1978.

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 significación 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,

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).

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 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: *A)* 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; *B)* 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 pa-

tronos 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.