

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/973/Add.1
28 de febrero de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

POBLACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Volumen II

74-1-0111

Capítulo IV

POBLACION Y MODERNIZACION

Introducción

El tema de las políticas de población debe examinarse en el marco del proceso de desarrollo, y en función de estrategias de cambio y de proyectos optativos de sociedad. Por sus repercusiones se vincula en lo inmediato a la política de corto y mediano plazo, pero a la vez es imposible formular el modelo de una estructura social futura sin discutir cuestiones relativas a la calidad, cantidad y localización de la población. Por su naturaleza, las políticas que tocan estos problemas afectan vitalmente las creencias y compromisos valorativos de los grupos y de las clases sociales, influyen en el marco ideológico en virtud del cual se juzga la estabilidad y el cambio, y se asocian a una redefinición del sistema de relaciones humanas, y en especial, de la función de la familia y del papel social de la mujer.

Esta multiplicidad de perspectivas contribuye a que el tema sea a la vez concreto y difuso: concreto cuando se intenta simplificarlo en un esquema mínimo de variables, difuso cuando se explora su rica complejidad. Los aspectos que toca son susceptibles de un alto grado de formalización, y sin embargo es difícil entender el significado de esas abstracciones si no se recuerda que cada una de ellas está vinculada de manera directa no sólo a las orientaciones racionales de los seres humanos, sino que también a sus imágenes vitales, identificaciones y metas personales. El éxito de las políticas que en este campo pueden adoptar los gobiernos depende hasta ahora, más que del consenso político que en un determinado momento se alcance, de la posibilidad de persuadir a los individuos y a las familias para que, de acuerdo con las metas de la sociedad, circulen y se establezcan físicamente en áreas determinadas del territorio, y regulen la natalidad. A su vez la capacidad de hacer realidad el consenso político en las bases está condicionada por muchos factores que en el corto plazo suelen escapar a la acción gubernamental, y en todo caso responden al ritmo y dirección del progreso general.

/Los problemas

Los problemas de población de América Latina se insertan en un clima de semidesarrollo económico y social. La diversidad de situaciones nacionales en la región puede describirse en función de una modalidad típica de evolución, ya que aunque se han superado o se están en vías de superar la estructura social y las instituciones de un pasado rural, y se han hecho significativos avances en la industrialización, es difícil afirmar que los países hayan logrado transformarse en modernas sociedades industriales.

Algunos indicadores definen la naturaleza de esta coyuntura peculiar. Se observan disparidades significativas entre el crecimiento económico y el grado de progreso social; coexisten sectores interrelacionados que responden a diversas etapas del proceso de modernización; hay signos de una marcada heterogeneidad cultural, y se observan agudos contrastes en el acceso de grupos sociales y regiones a los beneficios del progreso técnico. (Véase el cuadro 1.)

Es difícil interpretar el sentido de estos indicadores, sobre todo porque se ha hecho punto menos que imposible proyectar la dirección futura de los países a partir de su evolución reciente. Los acontecimientos del decenio de 1960 han dejado atrás los modelos económicos y sociales que durante más de 30 años inspiraron la acción de los gobiernos y de sus opositores. El dilema de fondo es decidir si la coyuntura presente constituye sólo una transición en el complejo itinerario de la industrialización, o si los signos apuntan a que se han agotado paulatinamente las posibilidades de avances significativos y que el progreso dependería ahora de una modificación de las reglas del juego en el plano nacional e internacional.

En un ambiente en que los análisis de la realidad se ocupan cada vez menos de proyectar modelos sociales, y cada vez más de identificar los supuestos e incongruencias de esos modelos, dando lugar a un estilo casi introspectivo de reflexionar acerca del sentido y de los límites del desarrollo reciente, el tema de la población surge como resultado de la búsqueda de nuevas estrategias y caminos para superar la ambigüedad de este estado intermedio de semidesarrollo.

Cuadro I

INDICADORES DE DESARROLLO POR REGIONES DEL MUNDO ALREDEDOR DE 1970

Regiones del mundo	Producto interno bruto por habitante (dólares de 1969)	Consumo de energía comercial por habitante (kilogramos) a/ 1969	Esperanza de vida al nacer 1965-1970	Porcentaje de analfabetismo entre adultos 1970	Porcentaje de la población en aglomeraciones urbanas 1970
América del Norte			70.5	1.5	62
Estados Unidos	4 574	7 192			
Canadá	3 473				
Europa	2 020	2 472	70.9	3.6	47
Unión Soviética		2 753 b/	70.3		43
Oceanía	2 708	-	64.8	10.3	58
América Latina	510	571	60.2	23.6	38
Asia	130	-	50.5 c/	46.8	22 d/
Sur de Asia	-	-	-	-	16
Africa	190	-	43.3	46.8	16
Otros países desarrollados		2 736			
Resto del mundo		216			

Fuente: Estimaciones de las Naciones Unidas a base de cifras oficiales.

a/ Expresado en unidades de energía contenidas en un kilogramo de petróleo.

b/ Se refiere a Europa oriental, incluida Rusia.

c/ Se refiere a Asia oriental y sudoriental, excluido Japón.

d/ Se refiere al Asia oriental.

/Es evidente

Es evidente que la preocupación contemporánea por el tema constituye un reconocimiento indirecto de que el desarrollo de América Latina ha sido desequilibrado e insuficiente, planteamiento que refleja a su vez los nuevos y más elevados niveles de progreso alcanzados por la región.

Este interés cada vez mayor se alimenta en tres fuentes complementarias: ante todo, las interpretaciones científicas y doctrinales de la evolución económica y social, que al reconocer la importancia de aspectos no económicos, deben precisar cuáles son las principales relaciones que parecen existir entre las tendencias demográficas y el progreso general, para definir así el papel de la población como factor de desarrollo; segundo, la evolución de la conducta demográfica de los diversos grupos sociales en su intento de ajustarse a sus posibilidades y circunstancias dentro de una coyuntura global de semi-industrialismo, y por último, la acción de los gobiernos expresada a través de planes, políticas y programas que responden de algún modo a la necesidad de armonizar sus macroestrategias de desarrollo con las demandas de servicios provenientes de los núcleos familiares.

A. LA POBLACION EN LAS INTERPRETACIONES DEL DESARROLLO 1/

1. La situación reciente

Durante el decenio de 1960 la preocupación de los círculos académicos de la región por los problemas de población se mantuvo a la zaga de las consideraciones ideológicas. Los análisis del desarrollo más en boga se interesaron indirectamente en el problema, e incorporaron el volumen, la localización y la tasa de crecimiento de la población como datos o antecedentes para elaborar algunas interpretaciones del desarrollo. Diversos institutos y centros de investigación social tendieron durante los años sesenta a circunscribir estas cuestiones

1/ Véase L. Ratinoff: "Población y desarrollo en América Latina: Evolución de las doctrinas", Temas del BID, Nº 12, abril de 1971.

al campo estricto de la demografía, dejando por regla general el estudio de las relaciones entre población y desarrollo, y la formulación de políticas, a doctrinas sociales que tenían su principal fuente de inspiración en la controversia ideológica sobre la naturaleza del orden social, y sobre el papel de los países de la región en el sistema mundial.

Los principales argumentos de carácter doctrinal se referían a la mayor o menor importancia del problema de población para las políticas de desarrollo, y en el mediano y largo plazo, para los objetivos de transformación económica y social. Si se examinan los supuestos en que se basan los argumentos es posible distinguir dos corrientes de pensamiento en torno a las cuales se han definido las posiciones. Reconociendo que tanto el volumen como la tasa de crecimiento de la población influyen de alguna manera en la transformación de la organización económica y de la estructura social de los países, se ha querido evaluar el efecto de los factores demográficos y, sobre todo, determinar cuándo los excedentes de población constituyen un elemento adverso para la aceleración del proceso de desarrollo, y bajo qué condiciones se convierten en un factor dinámico de transformaciones.

Se ha examinado también la relación inversa entre estos dos procesos, el efecto que la evolución económica y social de los países latinoamericanos podría tener en un futuro próximo sobre las actuales tendencias demográficas.

En el primer caso, los argumentos parten de algunos diagnósticos e interpretaciones de la naturaleza del desarrollo de los países; en el segundo se han elaborado imágenes que intentan esclarecer el significado de la actual transición demográfica.

2. Diagnóstico de la crisis y papel del crecimiento demográfico

El semidesarrollo logrado por la región mostró que el progreso no había sido suficiente para resolver algunos problemas que se arrastraban desde el pasado, y que además había generado problemas nuevos que respondían a una más elevada diferenciación social.

En estas circunstancias se reconoció un desfase entre la dinámica política interna de los países que se orientaban hacia un desarrollo más autónomo, de un lado, y la creciente necesidad de recursos, técnicas, y conocimientos científicos provenientes de los países centrales, y la dependencia de los mercados mundiales de materias primas, del otro. El rápido pero limitado crecimiento parecía haber conducido a una situación en que las potencialidades de desarrollo se encontraban circunscritas por obstáculos internos de naturaleza estructural e institucional. Había que enfrentar demandas cada vez más contradictorias entre las necesidades y aspiraciones sociales y los requerimientos de eficiencia económica general, y se apreciaba a la vez una crítica falta de continuidad entre la capacidad de las instituciones para movilizar, generar consenso, encauzar de manera funcional las aspiraciones de grupos y sectores, y administrar el logro de metas sociales.

a) Los pronósticos

Como era de esperar, el diagnóstico de la crisis se expresó en pronósticos acerca de las posibilidades del establecimiento para explorar nuevas aperturas y sentar las bases de un orden más eficiente.

Durante las últimas décadas las ideologías orientadoras del cambio social en América Latina han acentuado cada vez más la necesidad de organizar a la nación con el máximo de autonomía, y acrecentar la participación de la gran mayoría de la población mediante la ampliación del mercado interno y la reforma de las instituciones administrativas y políticas. Naturalmente las mayores diferencias se han referido a la intensidad de las reformas, a la estrategia o trayectoria crítica elegida, y a los modelos optativos de organización social.

/La visión

La visión del desarrollismo conservador se afirma en las potencialidades que ofrece el actual establecimiento para un rápido desarrollo basado en la consolidación del orden interno, en la concentración de los recursos y en su aplicación a las metas de industrialización, en atraer la inversión extranjera, y en una explotación más eficiente de los mercados de los países avanzados.

Otros han acentuado la necesidad de eliminar gradualmente, a mediano y largo plazo, aquellos obstáculos de naturaleza estructural que limitan el desarrollo, es decir, de pagar un "costo" económico y social razonable para crear las condiciones, incentivos, e instituciones que permitan ajustar el orden social a un sistema de desarrollo que haga compatibles la elevación de la productividad industrial y la ampliación del mercado interno.

Los revolucionarios predicán que las posibilidades del establecimiento están agotadas, y que el futuro de la industrialización dependerá de la creación de un nuevo sistema de relaciones políticas y sociales que redefina radicalmente las instituciones de propiedad y la estructura del poder político.

Los tres pronósticos varían entre sí en la interpretación de la importancia de las variables políticas y sociales, y en la selección de modelos o proyectos de sociedad. Para los conservadores, la consolidación del orden político descansa en las oportunidades relativamente amplias de crecimiento económico, que en el largo plazo permitirán compensar los desequilibrios y sacrificios que en lo inmediato entraña el desarrollo. Aceptan además el modelo de la sociedad capitalista de consumo que tiende a una doble expansión del mercado interno, intensificando el consumo de los grupos de más altos ingresos, e incorporando de manera lenta pero sostenida a aquellos sectores sociales que, por la dinámica del proceso mismo, se van colocando en el umbral del mercado. Las imágenes que se utilizan para explicar el sentido de la transición y de las fases críticas se extraen fundamentalmente del estudio de los procesos de modernización que llevaron al nacimiento de un orden industrial en los países más avanzados.

/Los revolucionarios

Los revolucionarios consideran que el progreso económico potencial está aprisionado por el sistema existente de dominación, y que su liberación exige dar prioridad a las grandes tareas de transformación y creación política que envuelve el paso hacia un sistema socialista. El modelo del futuro orden social se inspira en la experiencia revolucionaria de los países socialistas, y para su aplicación a las condiciones locales se recurre a los instrumentos de análisis y a las orientaciones que proporcionan las ideologías revolucionarias.

Para quienes consideran que el establecimiento es permeable a la introducción de sucesivas reformas destinadas a hacer más funcional y justo el orden social, es esencial equilibrar el crecimiento económico con medidas redistributivas y de transformación del marco institucional. La lógica interna de esta estrategia descansa en las ventajas que ofrece la gradualidad, y supone que los sucesivos cambios económicos y sociales en una misma dirección termina al cabo por modificar el sistema político. El modelo de sociedad implícito en esta tesis es difícil de precisar, por cuanto envuelve la definición de formas de vida y de controles no revolucionarios, pero al mismo tiempo acepta los valores de un orden político liberal. Está implícita la idea de alguna forma de estructura social mixta, que ha de surgir pragmáticamente de la experiencia del desarrollo.

b) La población y las perspectivas de cambio

Estos pronósticos acerca de las posibilidades del establecimiento en la presente coyuntura de semindustrialización, constituyen el marco de referencia del debate latinoamericano sobre los problemas de población.

Tradicionalmente, la doctrina aceptada en la región descansaba en la idea que el crecimiento demográfico era un factor positivo de desarrollo. Se pensaba que el aumento de la población contribuía a elevar y a diversificar la demanda, generaba presiones para utilizar mejor los recursos y estimulaba la formación de las capacidades indispensables para elevar la productividad general. Se afirmaba que el ambiente que originaban las grandes densidades humanas facilitaba el surgimiento de una moderna cultura industrial, a través de avances en

/la división

la división del trabajo y la diversificación social, y creando una escala que daba sentido al desarrollo científico y tecnológico. Incluso se aceptaba que el más rápido reemplazo de las generaciones contribuía a acelerar los cambios, ya que los individuos jóvenes y mejor preparados eran de hecho portadores de nuevas concepciones, más acordes con el progreso productivo y la modernización social.

Se creía además que sólo los países que habían alcanzado un apreciable volumen de población podían desempeñar un papel en el balance de poder mundial, y que para los efectos prácticos, las oportunidades de desarrollo no debían abstraerse de la posición relativa que ocupaban las naciones en el sistema internacional.

Los dilemas planteados por la situación de subdesarrollo llevaron a los distintos grupos a revisar esta concepción tradicional, en función de sus objetivos económicos y sociales de cambio.

c) La población y el desarrollismo conservador

Para los sectores más representativos de la opinión conservadora, las altas tasas de crecimiento de la población plantean un dilema difícil de resolver, que obliga a poner en la balanza, por un lado, consideraciones tradicionales de carácter moral, y por otro, el propósito de alcanzar un rápido progreso dentro del orden establecido. Se reconoce que una expansión demográfica acelerada puede crear contradicciones insuperables entre las metas de desarrollo económico y las de mejoramiento social. En su versión más extrema, este planteamiento contrapone el crecimiento de la población al desarrollo económico, ya que la capacidad de los servicios e instituciones sociales, y los recursos que pueden destinarse a fines productivos correrían el peligro de quedar a la zaga de las demandas de una población en rápido crecimiento. Sin embargo, esta posición no agota las alternativas que ofrece el desarrollismo conservador. Otros aceptan la importancia del problema, pero destacan que la idea del carácter "agobiante" de las tasas demográficas supone, a plazo mediano un estado de movilización de masas; señalan, que allí donde existen condiciones que garantizan un período de aminoración de la participación y la continuidad del orden social, los excedentes

/de población

de población contribuyen a mantener bajos los salarios. De este modo, en países donde el mercado interno ha alcanzado un volumen compatible con la escala de la tecnología moderna, controlar la rápida elevación de los salarios industriales sería una ventaja comparativa para la exportación de manufacturas. Además, dentro de una estrategia de aceleración del crecimiento económico, la población tendría funciones adicionales. Con recursos naturales abundantes habría una mayor capacidad social de colonización y en general de expansión de la frontera interior, con lo cual se incorporarían a la economía nuevos factores y posibilidades. De otra parte, asegurado el crecimiento de la economía durante una etapa de transición en un mundo sujeto cada vez más a la escala de producción que impone la tecnología moderna, una fase ulterior de redistribución ofrecería una reserva dinámica de amplias posibilidades para consolidar el desarrollo logrado.

d) La población en la ética y en la práctica revolucionaria

El desarrollismo revolucionario enfoca el problema del crecimiento de la población desde una doble perspectiva. Al nivel de la conducta privada favorece una procreación responsable y voluntaria, y en último término una ética de liberación e igualdad de la mujer. Se acepta que en la sociedad prerrevolucionaria deben apoyarse los esfuerzos destinados a proporcionar a quienes lo requieran los servicios y las informaciones indispensables, pero de ningún modo aceptar presiones o incentivos de la élite de poder para controlar con propósitos políticos la natalidad de las grandes masas. La idea central es que las decisiones de las parejas en cuanto a la natalidad deberían reflejar un cambio cultural inducido por la mayor participación en los beneficios del progreso, de modo que la realización plena de estas metas se alcanzaría sólo en una sociedad revolucionaria.

Al nivel de las tendencias generales, se considera que los excedentes de población constituyen un genuino instrumento de cambios. Al igual que los sectores conservadores, las ideologías revolucionarias destacan que allí donde hay un mínimo de movilización política el rápido crecimiento demográfico acentúa las presiones sobre instituciones

/y recursos

y recursos, lo que dentro de una dinámica de enfrentamiento entre masas y minorías puede contribuir a crear aquellas condiciones generales que conducen a una revolución. Además, la mayor presión de la población es en sí misma un incentivo para la adopción de nuevos y más avanzados criterios de racionalidad y justicia social. La síntesis de estas dos perspectivas es la afirmación de que sólo en el seno de una sociedad revolucionaria, que evoluciona conforme a estos criterios, las metas generales de población deberán y podrán coincidir con las decisiones de las parejas en cuanto al número de hijos.

e) El crecimiento demográfico y los cambios de estructuras

Para lo que podríamos llamar el desarrollismo estructuralista, la cuestión central estaría definida por la singularidad histórica de la situación latinoamericana. El rápido aunque "insuficiente" crecimiento económico durante las últimas tres décadas llevó a la ruptura del equilibrio tradicional entre mortalidad y natalidad, en un contexto de modernización tecnológica y de elevación de las aspiraciones de consumo inducido por el nuevo nivel de progreso. Hay que colocar los problemas de población dentro de este marco de desarrollo y determinar cómo las tendencias demográficas y la dinámica y los estrangulamientos del progreso influyen unos sobre otros para así definir políticas realistas que consideren el papel del incremento demográfico en el desarrollo.

Estas grandes orientaciones conducen a algunas conclusiones generales que ayudan a definir la posición de los estructuralistas. Lo esencial de la argumentación descansa en la idea de que en América Latina la importancia de estos problemas y de una política de población surge de la necesidad de acelerar los cambios, y de que esta política no es en modo alguno una alternativa a los esfuerzos de transformación económica y social. Además, en sentido estricto, las políticas de población parecen ser inseparables de la política social, siendo por ahora ilusorio imaginar opciones que en forma aislada pudieran alterar de manera significativa las tendencias demográficas. Por el contrario, el rápido incremento de los excedentes de población tiene en el corto y mediano plazo consecuencias que las políticas de desarrollo deben tomar en consideración.

/Ahora bien,

Ahora bien, los estructuralistas afirman que aceptada una estrategia de desarrollo que intenta armonizar la necesidad de maximizar la eficiencia económica general con la gradual y sostenida elevación del nivel de vida de las grandes mayorías, se requieren en el mediano y largo plazo tasas de crecimiento de la población que sean compatibles con el logro de esos objetivos. La mezcla de crecimiento económico con justicia social, sobre la base de una transformación tecnológica de gran envergadura, supondría el rápido logro de tasas declinantes de crecimiento demográfico.

3. Imágenes de la transición demográfica

Estas concepciones del papel de la población en la presente coyuntura de desarrollo se apoyan en ciertas imágenes de la transición demográfica. La decisión de intervenir o de abstenerse en estas materias supone que en los planes de desarrollo hay áreas prioritarias en las que influyen las tendencias de población, y además que esas tendencias reflejan el nivel y la naturaleza del desarrollo alcanzado. Si se acepta que a partir de un cierto punto en la historia reciente de la región, la alteración del equilibrio tradicional ha generado una evolución demográfica distinta, cabe preguntarse por el curso "natural" de esta transición, es decir, la dirección que el proceso ha de seguir de no mediar políticas y programas que influyan directamente en la natalidad.

a) La autorregulación

Una interpretación muy difundida hace hincapié en que la aceleración del desarrollo lleva necesariamente a la autorregulación del proceso demográfico, ya que la natalidad dependería directamente de variables tales como la escolaridad, la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, y la elevación de las aspiraciones que van asociadas a un mejor nivel de ingresos. Al destacar que el juego de los factores en el proceso de modernización termina al cabo por inducir un nuevo equilibrio entre la natalidad y la mortalidad, se afirma de una parte que la transición demográfica ha de seguir necesariamente el curso que tomó ese proceso en los países industriales,

/y de

y de otra parte, se sugiere que hay serias limitaciones en cuanto a intentar alterar la trayectoria que definen las fuerzas y factores que intervienen en la transición.

b) La fase crítica de indeterminación

Quienes acentúan la importancia de los desequilibrios internos como características de una coyuntura de semidesarrollo, argumentan que el "ciclo natural de autorregulación" no es necesario ni irreversible, ya que hay una fase de "indeterminación" que es consecuencia del retraso con que descienden las tasas de natalidad. Dando por aceptado que las modernas técnicas médicas causan una situación demográfica históricamente distinta, se concluye que la duración y las posibilidades de modificar las tendencias durante la fase de "indeterminación" dependen de la naturaleza e intensidad de los desequilibrios. Sólo un ambiente en que la política económica se apoya en medidas de modernización social permite crear las fuerzas sociales y los mecanismos institucionales que contribuyen al éxito de programas destinados a hacer descender la natalidad.

c) La trampa demográfica

Está finalmente la posición de quienes creen que la transición tiende al deterioro acumulativo de algunas relaciones, de modo que permitir el libre juego de las tendencias conduce necesariamente a una "trampa demográfica", que en último término puede llegar a constituir un obstáculo irreversible para el proceso de desarrollo.

La "trampa" es consecuencia del estado de semimodernización de la sociedad, y de la falta de sincronía en el ritmo de las transformaciones económicas y sociales. Al descender la mortalidad y mantenerse los niveles tradicionales de natalidad se crea una estructura de edades que tiende a intensificar el ritmo de crecimiento demográfico, sobre la base de un sostenido aumento de la población dependiente. En estas condiciones el efecto de las políticas destinadas a mejorar la "calidad" de la población, y a integrar los sectores sociales "marginales" a las tareas productivas, es aminorado por las tendencias demográficas, que paulatinamente acentúan las condiciones que llevan al estrangulamiento.

/La trampa

La trampa demográfica obliga así al Estado a asumir la responsabilidad de controlar el crecimiento demográfico, como parte de la política general de desarrollo.

B. ESTRUCTURA SOCIAL Y EVOLUCION DEMOGRAFICA

1. Hipótesis sobre la transición demográfica

Una breve reseña de la evolución demográfica reciente de los países de América Latina muestra mucha variedad en las etapas actuales del proceso de transición demográfica. Sin embargo, en la gran mayoría de los países ha tendido a acelerarse el crecimiento de la población como consecuencia del desequilibrio cada vez mayor entre las tasas de natalidad y mortalidad. ¿Cuál será el curso probable del crecimiento de la población en esos países? Para contestar cabalmente a esta pregunta debería hacerse para cada país un análisis minucioso y profundo de la situación y las tendencias de los componentes del cambio demográfico y de los factores económicos y sociales relacionados con ellas, análisis que no corresponde hacer en el presente trabajo. Cabe aquí, sin embargo, hacer algunas consideraciones de carácter general sobre las perspectivas del crecimiento demográfico de esos países ^{2/}.

Primero, dado que el margen de variación probable de la mortalidad en el futuro será relativamente estrecho y de que la migración internacional, además de imprevisible seguramente tendrá muy poca importancia en la mayoría de los países, cabe concluir que la fecundidad es la variable crítica, cuya evolución determinará en gran medida el ritmo de crecimiento de la población.

Segundo, investigaciones recientes respecto a la existencia de diferencias en los niveles de fecundidad y sobre la información, las actitudes y las prácticas anticonceptivas en las poblaciones de muchos

^{2/} El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.70.II.G.3, pág. 45 y siguientes.

países de la región, así como el alcance cada vez mayor de los programas de planificación familiar y el interés de los gobiernos en ellos, permiten inferir que el proceso de cambio en el comportamiento reproductivo de la población es mucho más dinámico de lo que sugieren los análisis de las tendencias recientes de indicadores globales como la tasa bruta de natalidad.

Tercero, parece cada vez más evidente que los adelantos en las técnicas anticonceptivas, junto con la creciente extensión y eficacia de los medios de información, han debilitado las relaciones entre cambio económico y social y descenso de la fecundidad. Esto vendría a reforzar una predicción hecha por las Naciones Unidas ^{3/} sobre la base de un análisis de la relación entre patrones de fecundidad e indicadores socioeconómicos: en varios países de América Latina que actualmente tienen un elevado crecimiento de la población, la fecundidad estaría en el umbral del descenso. Las reducciones que se han observado en varios países durante el último decenio corroboran esta tendencia.

Por último, es importante destacar que, habida cuenta de las consideraciones precedentes, la disminución de la fecundidad pueda acelerarse en la misma forma en que se ha acelerado la reducción de la natalidad en las regiones en desarrollo. Es decir, que la transición demográfica que tomó más de un siglo en las naciones tecnológicamente avanzadas pudiera desarrollarse en unos pocos decenios en muchos países latinoamericanos.

2. Urbanización y fecundidad

Es en el ambiente urbano, sobre todo en las grandes ciudades, donde se producen los principales cambios en la conducta reproductiva. Las situaciones que define esta estructura social, las motivaciones que induce y las expectativas que crea, son el factor dinámico por excelencia en el proceso de modernización de la conducta demográfica.

^{3/} Population Bulletin of the United Nations, Nº 7, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 64.XIII.2.

Si bien la ciudad latinoamericana es el escenario a la vez que el foco que impulsa esta transformación, en muchos países la naturaleza misma de la urbanización, a la vez que crea las condiciones indispensables para el cambio, mantiene otras que constituyen verdaderas barreras para su difusión.

Un breve examen de las ciudades de la región consideradas como sistemas de vida, sugiere la existencia de estructuras sociales que tal vez representen momentos de una evolución típica a los cuales corresponden también patrones definidos de natalidad.

Para ilustrar el sentido de estos cambios pueden señalarse cuatro tipos de establecimientos urbanos. Las estructuras sociales históricas pueden clasificarse, según la naturaleza de la élite predominante, en aristocráticas y oligárquicas; y las estructuras contemporáneas, definidas por la incidencia de la industrialización, pueden dividirse en dos tipos de establecimientos, uno en que se acentúa la dominación de las clases medias, y otro, en que los avances de la industrialización crean una situación de semidesarrollo donde las expectativas exceden las posibilidades concretas.

Los antecedentes muestran que ha habido una evolución sostenida en el sentido de reemplazar actitudes natalistas basada en una ideología y en una ética religiosa, por criterios seculares inducidos por la movilidad social y el consumo, y que estos nuevos valores han surgido en parte de las transformaciones de la élite, y de la consolidación de una cultura de clase media.

a) Las estructuras históricas

Como antecedente, vale la pena referirse a los tipos de ciudades del pasado, por regla general aglomeraciones relativamente pequeñas, organizadas para prestar servicios a una élite más o menos reducida, durante las fases preindustriales del desarrollo latinoamericano.

i) La ciudad aristocrática. El establecimiento urbano aristocrático se estructuró en torno a un grupo de familias que fundaba sus posibilidades de existencia en la propiedad y explotación de tierras. La escasa diferenciación económica reflejó una estructura social, en la cual la élite no sólo ocupó el lugar central y predominante, sino que en gran medida fue para los demás sectores de la ciudad la fuente directa de la mayor parte de las oportunidades de empleo y de ingreso. Predominaban los criterios de estratificación; las escasas capas medias ocupaban una posición subordinada de servicio, y aunque un poco más abundantes, los sectores populares estaban jerarquizados de acuerdo con la cercanía de sus tareas en relación con la aristocracia.

En este ambiente de oportunidades restringidas, y por ende de escasa movilidad, donde los valores de competencia significaban poco frente a los criterios de estratificación, la reproducción de la élite y de las capas medias estuvo ideológicamente regulada por normas trascendentes que favorecían una fecundidad abundante, y que permeaba la conducta de los estratos populares.

ii) La ciudad oligárquica. El establecimiento urbano oligárquico refleja una etapa de mayor diferenciación. Las exportaciones de materias primas a los mercados internacionales favorecen la consolidación de una estructura social basada en la alianza de intereses de terratenientes y exportadores. Aumenta el volumen de la ciudad y se multiplica la magnitud del excedente económico.

La exportación exige servicios más especializados, lo que crea nuevas oportunidades que favorecen la formación de una clase media más extensa y compleja, y de estratos bajos que siendo más amplios son a la vez menos jerarquizados. Sin embargo, en el seno de las capas populares el artesanado mantiene su importancia tradicional y deriva en una subélite popular que lentamente se organiza, en muchos casos, tras el ideario de formar una cultura obrera.

/Las capas

Las capas medias monopolizan las oportunidades de movilidad social, y la élite deja de ser un núcleo de familias relacionadas entre sí para incorporar intereses vinculados al comercio de exportación. Tras ésta apertura hay un cambio en las ideologías que justifican el orden social. Se secularizan muchas de las nociones trascendentes que regulaban la conducta, y se acentúa la importancia de los valores adquisitivos.

Los nuevos niveles de competencia no afectan sin embargo de manera seria las posiciones detentadas por la élite, que tiende a mantener su conducta reproductiva tradicional. Las clases medias, a medida que aumentan en volumen, intensifican su compromiso con los valores seculares. Se observan aquí las primeras manifestaciones de una conducta reproductiva que se orienta hacia la movilidad y la adquisición de status, y se inicia lentamente la tendencia hacia una disminución del tamaño medio de esas familias.

Las capas populares conservan su fecundidad tradicional.

b) Las estructuras contemporáneas

La industrialización trae consigo un gran vuelco de las pautas de vida urbana. Hay una significativa transformación de la estructura del empleo y una ampliación sin precedentes de oportunidades. Las ciudades crecen con rapidez hasta transformarse en algunos casos en metrópolis y aún megalópolis. El ritmo de aumento del excedente económico no sólo supera las tendencias históricas, sino que además escala rápidamente niveles muy elevados. Junto a las escuelas, la expansión del mercado urbano ocupa un lugar preponderante en la socialización de la población, y ambas instituciones crean nuevas expectativas y hábitos de consumo.

La élite cambia de naturaleza. Un nuevo pacto social conduce a la admisión gradual de empresarios industriales, administradores y tecnócratas. Las normas que regulan las situaciones de poder deben ajustarse a las necesidades de una élite más amplia, fluida y compleja. No sólo se intensifica la secularización de las ideologías, sino que comienzan a penetrar concepciones que acentúan metas de funcionalidad a expensas de los valores de jerarquización.

/Esta expansión

Esta expansión abre nuevas avenidas de movilidad social y adquieren preeminencia las ideologías que justifican el desplazamiento social de familias e individuos. Algunos sectores de las clases medias son absorbidos en la élite, a la vez que se aflojan parcialmente las normas que regulan el ingreso a esas posiciones.

El artesanado pierde significación en la vida de la ciudad, los obreros industriales organizados se convierten en el sector que articula las presiones sociales de las capas populares. Se modifica el sistema de calificaciones, y con ello la idea de una jerarquía obrera natural basada en los oficios. El acceso al mercado urbano mediante el empleo industrial, y las posibilidades de influir en la estructura de poder a través de organizaciones, son los criterios que determinan el grado de integración en la cultura de la ciudad. Es así como comienzan a abrirse tímidamente nuevas vías para la movilidad social de individuos provenientes de las clases bajas.

El balance entre las expectativas y las posibilidades de movilidad es en general crítico. El desarrollo insuficiente contribuye a que las expectativas tiendan a exceder las oportunidades.

Dentro de este cuadro general pueden distinguirse dos etapas. La primera se inicia con la crisis del sistema de dominación oligárquica, y por las grietas del orden que se derrumba surge un establecimiento en el que las clases medias pasan gradualmente a desempeñar un papel central. En la segunda fase el fenómeno dominante es la industrialización, cuyos efectos se manifiestan en todos los niveles de la estructura social, pero que tiene una capacidad limitada para crear un sistema de vida fundado en la tecnología y en el modo de producción industrial.

i) El establecimiento urbano mesocrático. En sus primeras etapas la industrialización favoreció la formación de un establecimiento urbano caracterizado por tres rasgos fundamentales:

- un aumento cuantitativo de los sectores populares que pasan a representar una proporción elevada de la población de la ciudad, pero de los cuales sólo un núcleo muy pequeño se encuentra políticamente organizado;

/- una

- una expansión de las clases medias, que acrecientan significativamente su influencia política y social y que incluyen diversos segmentos empresariales, y
- una intensificación del proceso de secularización apoyado en el desarrollo del mercado urbano, y en una clase media comprometida con valores adquisitivos y de movilidad social.

En este marco el ascenso de las clases medias está asociado a ideologías que cuestionan la legitimidad del orden existente y ofrecen alternativas que acentúan el premio al mérito individual. La idea central es la de crear una jerarquía estable que permita el libre acceso a posiciones dentro de la sociedad según la capacidad individual.

En la medida que la clase media pasa a constituir el principal soporte del orden social, y se eleva su nivel de vida, se intensifica la competencia por los medios y los símbolos indispensables para alcanzar y conservar el status.

El destino de las capas populares queda definido por el acceso al empleo estable y productivo y a la cultura, y por su capacidad de organización. De cualquier modo, la lucha de las capas populares tiene como objetivo colocarse en los umbrales del mercado a través de organizaciones que acentúan la solidaridad, de modo que las orientaciones adquisitivas y de movilidad penetran en forma lenta y selectiva.

La fecundidad se ajusta muy de cerca a este cuadro general. Los grupos más fuertemente comprometidos con la adquisición de status tienden a regular su natalidad, y esta orientación se convierte muy pronto en un rasgo distintivo de la naciente cultura de clase media. Se observa también que en esas capas aumenta la incidencia del aborto inducido.

Los grupos tradicionales de la élite consideran la reproducción de acuerdos con normas trascendentes, y en las clases populares los hijos siguen constituyendo un hecho inevitable.

ii) La ciudad semindustrial. La ciudad semindustrial se caracteriza por el inicio de una profunda transformación de la cultura urbana, y por el desequilibrio entre las expectativas y la capacidad del sistema para satisfacerlas, y entre las necesidades y las posibilidades de resolver los problemas que plantea la aglomeración humana.

Las clases medias son ahora una proporción elevada de la población, hay una élite más compleja en que las relaciones primarias pierden importancia relativa, y las capas populares se estratifican como consecuencia de la aparición de situaciones de marginalidad.

Aumenta la capilaridad social, pero la secularización y universalización de las costumbres encuentra límites que están implícitos en los sistemas de prestigio, y en la difusión de las oportunidades de movilidad. Los frutos del progreso urbano se distribuyen de manera selectiva y sólo las capas más altas de los sectores populares logran acceso al mercado y movilidad social. Esta diversificación insuficiente y selectiva da mayor estabilidad a los sistemas de prestigio, y a los principios asociados tradicionalmente al rango de las familias.

Por debajo de los obreros industriales especializados, los diversos núcleos que están en situaciones de marginalidad se organizan en torno a sus problemas más elementales de incorporación y presionan para tener acceso a los mercados.

La conducta reproductiva responde a esta diversidad de situaciones:

- La nueva complejidad de la élite, y el reemplazo del sistema de relaciones primarias por otro de representación y administración de intereses, induce una natalidad menor, en concordancia con una coyuntura de mayor competencia entre los individuos.
- En las clases medias continúa el descenso de la natalidad a medida que se elevan los niveles de consumo y se intensifica la competencia por las oportunidades de movilidad social.

/- Algo

- Algo similar ocurre entre los obreros industriales sindicalizados, en cuanto desarrollan aspiraciones de movilidad y se orientan hacia el consumo.
- En los sectores marginales, la movilización política y las organizaciones de base constituyen factores de racionalización de la conducta reproductiva, en comparación con aquellos estratos que aún constituyen una masa amorfa.

Tomando en cuenta, de una parte, las limitaciones del proceso de urbanización y secularización cultural, y de otra, la intensificación de las aspiraciones de consumo y movilidad, se observa un incremento del aborto inducido, sobre todo en los estratos populares.

3. Estructura social de la ciudad e incidencia de algunas variables

Investigaciones recientes muestran que el comportamiento de algunas variables estratégicas que influyen en la conducta reproductiva de la población, parece modificar sus efectos en función de los tipos de estructuras sociales urbanas. Por desgracia los resultados son apenas indicativos de la existencia de relaciones, y los antecedentes permiten a lo más conjeturar acerca de lo que ellas significan.

a) Escolaridad de la madre

Los antecedentes muestran que en América Latina la escolaridad influye en la conducta reproductiva. Los estudios apuntan a que habría una relación inversa entre el número de hijos y la educación de la mujer. Sin embargo, si bien la relación es unívoca en todos los casos investigados, hay variaciones importantes en cuanto a los niveles de natalidad y de educación. Se observa que en algunos centros urbanos las diferencias en la natalidad atribuibles a la educación parecen ser menores; en otras ciudades el umbral crítico en el cual la escolaridad influye en el descenso de la natalidad es más elevado, e incluso se observa la existencia de distintos umbrales críticos.

/Es evidente

Es evidente que si bien la educación tiene una influencia unívoca sobre la natalidad, su papel varía de conformidad con marcos sociales específicos 4/.

Algunas hipótesis son ilustrativas del sentido de estas variaciones. Pareciera en efecto que en ambientes sociales donde hay una experiencia más generalizada de movilidad y participación en el mercado, y un elevado grado de secularización cultural, grandes incrementos en la escolaridad causan pequeñas diferencias en la natalidad; el umbral crítico se produce sólo respecto de quienes en la práctica carecen de instrucción, es decir, cuando de hecho se es marginal al mercado y a la movilidad 5/.

En los ambientes sociales urbanos en que la participación en el mercado y las experiencias de movilidad ocurren de manera más selectiva dentro de una cultura menos secularizada, la educación tiene un papel distinto. Se observan en promedio natalidades más altas, de modo que tasas equivalentes a las del primer tipo de ambiente descrito exigen una educación sistemática más prolongada. De otra parte, hay significativas diferencias en el número de hijos como consecuencia de la educación recibida. Un rápido examen de los umbrales de escolaridad indicaría una relación directa entre las situaciones de mayor movilidad y participación en el mercado y el nivel crítico de educación necesario para hacer descender la natalidad 6/.

4/ Ana María Rothman, La fecundidad en Buenos Aires según algunas características demográficas y socioeconómicas, CELADE, Serie C, Nº 99, 1967; Carmen Miró y Walter Mertens, Influencia de algunas variables intermedias en el nivel y en los diferenciales de fecundidad urbana y rural en América Latina, CELADE, Serie A, Nº 92, 1969; Virginia Rodríguez, Fecundidad diferencial según nivel de instrucción, CELADE, Serie C, Nº 97, 1971; Alfredo Enrique Lattes, La fecundidad efectiva en República Argentina según algunas características de la madre, CELADE, Serie C, Nº 96, 1967; M. Elsa Cerisola, Fecundidad diferencial en la República del Paraguay según condición de ruralidad y nivel de instrucción de la mujer, CELADE, Serie C, Nº 101, 1967.

5/ Virginia Rodríguez, op. cit.

6/ Alfredo Enrique Lattes, op. cit.

Cabría agregar por último que en los ambientes en que predominan las normas de una cultura trascendente, una educación prolongada de la madre parecería contribuir a la adopción de nociones seculares para la conducta reproductiva.

b) Participación económica de la mujer

Los estudios muestran que la natalidad es menor entre las mujeres que trabajan 7/. Aun cuando este resultado se reitera en la mayor parte de las investigaciones, los datos no permiten aclarar el sentido de la relación. La hipótesis básica es que hay una incompatibilidad fundamental entre el trabajo fuera del hogar y la crianza de los hijos, lo que parecería estar confirmado por estudios que muestran que en las mujeres que trabajan la diferencia entre el número ideal de hijos a que se aspira y el número conveniente que se acepta es significativamente mayor, por una propensión más alta al celibato, y por un relativo retardo en la edad de matrimonio 8/.

Hay indicios que muestran que el trabajar fuera del hogar no es en sí mismo un factor determinante de una menor natalidad, comparado con la influencia que tienen las motivaciones que acompañan esa actividad. Se observa que en los empleos de "cuello blanco" que sugieren una orientación más definida hacia la movilidad y el consumo, se intensifica la incompatibilidad entre el trabajo y el hogar.

Además, la cultura del medio urbano parece condicionar el grado de compatibilidad de los papeles sociales de la mujer. En ciudades donde las experiencias adquisitivas del mercado y la movilidad afectan a grupos pequeños de la población, y el proceso de secularización de la cultura es aún incipiente, se observa una fecundidad alta, poco acceso a la información sobre los métodos anticonceptivos, y en general a la educación, carencia de estímulos para desempeñar papeles no domésticos y, por lo tanto, una marcada incompatibilidad entre el empleo y el hogar.

7/ Ana María Rothman, La participación femenina en actividades económicas en su relación con el nivel de fecundidad en Buenos Aires y México, CELADE, Serie C, No 108, 1969; Paula Hollerbach Hass, Maternal Employment and Fertility in Metropolitan Latin America, Duke University, 1971; Henry Kirsch, Development Strategy Implications of Population Growth and Labour Force Absorption in Latin America, CEPAL, 1971.

8/ Ana María Rothman, op. cit.

/Los antecedentes

Los antecedentes muestran que en las ciudades en que predominan las orientaciones adquisitivas hay niveles elevados de participación femenina en la fuerza de trabajo y una mayor proporción de mujeres se desempeña en ocupaciones productivas que exigen algún grado de calificación; así han alcanzado niveles de escolaridad comparables a los de los varones.

Habría que agregar además que parece haber una vinculación ostensible entre el tipo de estructura social urbana y los niveles de calificación y de participación por edades de la fuerza de trabajo femenina. Hay indicios que sugieren que en los sistemas sociales urbanos menos evolucionados la mayoría de las mujeres que trabajan posee bajos índices de escolaridad, de modo que al aumentar su educación disminuiría la participación femenina en el empleo, con la sola excepción del grupo que alcanza niveles universitarios. Ahora bien, en las ciudades en que se intensifica la capilaridad social y predominan los criterios adquisitivos se daría la relación inversa y habría una proporción cada vez menor de mujeres sin calificación.

Otro tanto puede suponerse respecto de la participación por edades. Los datos indican que en los sistemas urbanos más tradicionales no habrían grandes diferencias en la participación femenina por edades, y que se observaría tal vez una ligera propensión a aumentar entre los 40 y 50 años; en cambio, allí donde la población está sometida con más intensidad a las experiencias del mercado y a la movilidad, las tendencias serían diferentes. El aumento de la participación femenina ocurriría de tal manera que gradualmente se transformaría en una función decreciente, expresión de un nuevo ajuste entre las aspiraciones de consumo y movilidad y la vida familiar.

Resumiendo lo anterior, es evidente que la evolución de las tendencias anotadas refleja el surgimiento de un nuevo estilo de vida dominado por los valores adquisitivos de una cultura secular, donde el mercado y la movilidad terminan al cabo por redefinir el papel social de la mujer. El incremento de la actividad económica femenina

/está asociado

está asociado a la escolarización, a un paulatino pero sostenido alejamiento de los empleos tradicionales de baja productividad, a una postergación de la edad de matrimonio, primero, y de la edad de procreación, después. El resultado neto es el descenso de la natalidad 9/.

c) Estratificación social, movilidad y conducta reproductiva

Hasta ahora las escasas investigaciones que relacionan la natalidad con la estratificación social recurren por desgracia a indicadores parciales y a categorías globales.

Por regla general se ha utilizado la ocupación para comprobar la hipótesis de que mientras más elevada es la posición ocupacional del marido, las familias tienden a tener un número menor de hijos 10/. Ahora bien, al igual que en las variables anteriores, esta relación parece ser función del tipo de estructura social urbana.

En efecto, bajo ciertas condiciones la regulación del número de hijos de acuerdo con criterios racionales se asocia más intensamente con los valores y con la cultura de clase media, mientras que en otras circunstancias esas orientaciones penetran en los niveles de la élite y se filtran hacia las clases bajas. El efecto neto en la natalidad de la ciudad depende por cierto de la proporción de la población que se encuentra en cada estrato. Allí donde este comportamiento es apenas un rasgo exclusivo de los sectores medios, el efecto en la natalidad de la ciudad no será apreciable dado que este es un segmento reducido de la población total. El mayor volumen de las clases medias se vincularía a una reducción más intensa de su tasa de reproducción y a la gradual difusión de esos criterios en la élite y en las capas populares, de modo que habría un ostensible descenso de la fecundidad urbana media.

9/ Paula Hollerbach Hass, op. cit.

10/ M. Helena Henriques, La movilidad social y la fecundidad en Río de Janeiro, CELADE, Serie C, N° 112, 1968.

Los escasos estudios sobre movilidad social y fecundidad complementan estas hipótesis. Hay investigaciones que muestran que el éxito educacional de los estudiantes de clase baja estaría relacionado con el menor tamaño de la familia de origen, y que los grupos que ascienden se caracterizan por núcleos familiares más reducidos que los que descienden; a su vez los que no cambian de status tienen familias más extensas que el resto 11/.

d) Movilización de masas y natalidad

Resultados parciales de investigaciones sugieren que la movilización y organización política serían factores de racionalización de la conducta reproductiva. Si bien no existen hasta ahora pruebas que lo demuestren, los antecedentes guardan coherencia con esta hipótesis 12/.

Se ha observado en repetidas ocasiones que en las clases populares los integrantes de núcleos protestantes que se caracterizan por un nivel elevado de organización y cohesión tienen familias más reducidas. Se ha anotado también que en las capas populares los obreros organizados son el primer sector que tiende a reducir la natalidad. En ambos casos, si bien las variables que intervienen explican por sí solas la menor tasa de reproducción, sería erróneo despreciar el papel que en esos sectores ha desempeñado la concientización.

Una investigación reciente muestra que en los estratos marginales el número de hijos parece disminuir bajo condiciones de organización comunitaria y movilización política. Estudiadas las mismas cohortes de edad, se observa que la escolaridad y la participación femeninas en la fuerza de trabajo tienen un efecto diferente en la conducta reproductiva cuando se dan las condiciones antes mencionadas. En un grupo

11/ Ruth Sautú, investigación realizada a base del censo universitario de Buenos Aires en 1958, y de la encuesta de estratificación y movilidad social en el Gran Buenos Aires realizada en 1960-1961 y publicada en el Boletín de Investigaciones del Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, 1963.

12/ Duque y Pastrana, Las estrategias de supervivencia económica del sector popular urbano, Escuela Latinoamericana de Sociología, FLACSO, 1973; Ramiro Pavon González, Fecundidad diferencial en poblaciones periféricas del Gran Santiago, CELADE, 1972.

social amorfo, el trabajo y la educación de las mujeres son variables que explican muchas de las diferencias en fecundidad. En cambio, allí donde predominan niveles precarios de escolaridad y de participación en el empleo, y el grupo social está organizado para alcanzar metas, se observa que la natalidad también tiende a disminuir.

Al parecer la movilización de un grupo marginal tras propósitos concretos crea en los individuos un umbral de conciencia que ayuda a entender mejor su situación con relación a la estructura de la sociedad, e induce conductas que tienden a vincular el destino personal a determinados proyectos de acción. La movilización crea expectativas de una vida mejor, y define aspiraciones de movilidad en sectores carentes de los atributos que habilitan para participar en el mercado; es una fuente de socializaciones que por la vía de una comprensión de las oportunidades políticas que se ofrecen para lograr algunos beneficios concretos de las autoridades, favorece la gradual asimilación de principios racionales de acción. Cabe suponer además que la organización que surge de la movilización inicial redefine completamente las situaciones de los individuos y de sus familias; al reemplazar la solidaridad tradicional basada en la explotación de relaciones primarias para la supervivencia en un medio adverso, por la solidaridad que crea la obtención de metas comunes mediante el poder que da la mayor cohesión, se refuerza la idea de que mediante conductas racionales es posible redefinir el destino personal.

C. LA ACCION PUBLICA EN EL CAMPO DE POBLACION

1. Consideraciones sobre políticas de población

Una peculiaridad de la coyuntura latinoamericana es la intervención del Estado en los problemas de población, amplia en algunos países, incipiente en otros. Es probable que ello se deba a la función que ha desempeñado el Estado en el proceso de desarrollo, y a la larga tradición de salud pública y de medicina social que caracteriza a la mayoría de los países de la región.

La intervención del sector público ha respondido aquí a dos tipos de consideraciones. Unas de naturaleza abstracta que se fundan en la proyección de un modelo futuro de sociedad y en el esbozo de estrategias globales de desarrollo, y suponen que tanto el volumen de la población como las tasas de crecimiento demográfico tienen un papel significativo. Las otras se refieren a la salud y bienestar de las familias.

Por regla general, los gobiernos de la región han evitado formular políticas explícitas de población. Cuando han formulado propósitos expresos con miras a modificar las tasas de natalidad, han esbozado lo que podría llamarse políticas demográficas. Estas metas hasta ahora han variado desde simples declaraciones generales hasta la formulación de planes que establecen objetivos en el tiempo y definen los medios para alcanzarlos. Sin embargo, la dimensión puramente demográfica de esas políticas no agota los alcances reales que ha tenido la acción del sector público. Algunos países han reconocido la conveniencia de que el Estado se abstenga de formular metas demográficas explícitas, sin que signifique renunciar por ello a proveer los servicios especializados que demanda la comunidad, y que eventualmente influyen en la natalidad. Esta neutralidad del sector público no ha sido norma general, pues en algunos casos los compromisos adquiridos para la prestación de servicios han sido de tal magnitud que de hecho expresan propósitos demográficos tácitos, mientras en otras oportunidades han estado circunscritos a responder a las demandas sociales directas, o son simplemente marginales.

2. El consenso social y la justificación de la intervención del Estado

Un somero examen de los antecedentes indica que en la formulación de políticas cuyo propósito central es alterar la tasa de natalidad han tenido un papel fundamental las interpretaciones acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo y del destino del país como proyecto social, así como las orientaciones de los grupos religiosos e instituciones que ejercen influencia en la definición de los valores morales de la comunidad.

Tales interpretaciones han servido de base a la formulación de estas políticas cuando han facilitado un consenso efectivo. Sin embargo, esto ha sido la excepción más que la regla general. A falta de consenso, las interpretaciones disidentes han impedido lograr ese propósito. Y también han esgrimido su poder de veto los grupos religiosos.

Los compromisos del Estado para proporcionar simplemente servicios requieren en la práctica un grado de consenso mucho menor. Se han organizado programas para satisfacer necesidades concretas de salud, que han crecido apoyándose en el patrocinio de los sectores sociales y grupos profesionales más directamente interesados. La relativa neutralidad del Estado en cuanto a establecer metas demográficas ha reflejado en parte la capacidad de disuasión de las opiniones disidentes a su vez, la existencia de programas que comprometen al sector público suele expresar la aceptación generalizada de un conjunto de acciones indispensables que aún sus oponentes estiman necesario tolerar.

La justificación de estas políticas es distinta si el Estado observa una posición de neutralidad frente a las decisiones de las familias, o si no lo hace. El propósito de alterar las tasas de reproducción se fundamenta en consideraciones económicas relativas al ritmo y naturaleza del desarrollo, a concepciones de colonización e integración territorial, y a visiones geopolíticas de poder e influencia internacional.

/En cambio,

En cambio, cuando se adopta una política de neutralidad pero se interviene a través de programas concretos el factor principal es el bienestar del núcleo familiar y por ende la concepción tácita de que las posibilidades de intervenir están limitadas en la práctica por los desequilibrios del semidesarrollo y la existencia de sectores sociales rezagados; estas actividades se conciben entonces en función de la política social, y no como parte de una estrategia económica de desarrollo.

El concepto de bienestar familiar se ha asociado con frecuencia a la idea de que toda mujer tiene derecho a decidir libremente acerca del número de hijos, y que la provisión de los servicios indispensables y el acceso a la información deben formar parte de la política redistributiva en el área de la educación y la cultura; de este modo se modificarían situaciones en las cuales algunos sectores están en condiciones de decidir acerca del tamaño de sus familias, en tanto que para las grandes masas el destino es el factor decisivo.

3. Situación en materia de políticas de población

Las intenciones demográficas del sector público no siempre se han traducido en la definición de propósitos concretos. (Véase el cuadro 2.) En países como Argentina y Uruguay las manifestaciones esporádicas de personeros públicos en favor de tasas más altas de crecimiento de la población, si bien no constituyen políticas en sentido estricto, reflejan el deseo de algunos grupos significativos de opinión de que el Estado intervenga. Esta parece haber sido también la situación del Ecuador en el pasado reciente.

En Venezuela, y hasta hace poco más de un año en México, los gobiernos habían hecho presentes sus reservas ante intervenciones directas para alterar las tasas demográficas.

En Honduras, El Salvador y la República Dominicana se han formulado políticas demográficas destinadas a hacer descender la natalidad, llegando incluso a definir tasas y plazos.

Quadro 2

POLITICAS DEMOGRAFICAS Y SERVICIOS DE PLANIFICACION FAMILIAR EN 20 PAISES DE LA REGION

	El gobierno proporciona servicios de planificación familiar		El gobierno no proporciona servicios de planificación familiar
	Programas nacionales o amplios	Programas especiales, locales o limitados	
<u>Tienen política demográfica:</u>			
a) Favorable al rápido crecimiento de la población			
b) Desfavorable al rápido crecimiento de la población	Honduras República Dominicana El Salvador		
c) Que acepta las tasas y tendencias existentes			Brasil Perú
<u>No tienen política demográfica:</u>			
a) Manifestaciones públicas en favor de un más rápido crecimiento de la población		Argentina Uruguay	
b) Manifestaciones públicas en favor de un más lento crecimiento de la población	Colombia Costa Rica		Haití
c) Neutralidad del gobierno	Cuba Chile Guatemala México Nicaragua Panamá	Ecuador Paraguay Venezuela	Bolivia

/En general,

En general, pueden distinguirse actualmente las siguientes situaciones en cuanto a la definición de propósitos públicos en materia de población:

a) Gobiernos favorables a un más rápido crecimiento demográfico, pero que no han traducido esas intenciones en políticas (Argentina y Uruguay);

b) Gobiernos que consideran que las tasas actuales y su evolución son aceptables, y que el sector público debe evitar la definición de metas demográficas (Brasil y tal vez Perú);

c) Gobiernos que manifiestan sus intenciones de intervenir mediante programas de alcance nacional que tendrían efectos ulteriores en la natalidad, pero que se abstienen de fijar metas demográficas (Colombia, Cuba, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá);

d) Gobiernos que intervienen apoyando programas especiales de alcance local o limitado (Venezuela y Paraguay);

e) Gobiernos que han definido metas de reducción de la natalidad (El Salvador, Honduras y la República Dominicana).

4. Los programas del sector público

Paralelamente a las intenciones y políticas demográficas de los gobiernos, a veces para apoyarlas y a veces casi en abierta contradicción con ellas, se han expandido los programas de planificación familiar del sector público.

Durante el decenio de 1960 los planificadores y los expertos en salud pública de la región han reconocido que hay necesidades insatisfechas en el campo de la salud materno-infantil, y que en las zonas urbanas habría claras indicaciones de una creciente demanda de informaciones y servicios de planificación familiar.

Este reconocimiento se ha traducido en una rápida expansión de programas públicos y semipúblicos de diversa naturaleza y alcance, que por regla general tienden a mejorar la salud materno-infantil, y que, en ese marco, proporcionan informaciones y servicios médicos que influyen en la planificación de la familia. Así se han creado

/en algunas

en algunas dependencias del gobierno unidades administrativas especializadas, se han iniciado programas de acción y de capacitación de personal, se han multiplicado las investigaciones médicas y sociales sobre este problema, e incluso se ha invertido en instalaciones con este objetivo.

Dada su preocupación por el costo unitario de la atención médica en condiciones de escasez de recursos, y dada la porción desproporcionada del presupuesto total que se dedica a la salud materno-infantil, no es de extrañar que los médicos y los administradores del sector de la salud hayan sido quienes han ejercido mayores presiones para establecer este tipo de programas. Con frecuencia estas iniciativas han logrado establecerse pese a un ambiente de opinión adversa, y su supervivencia ha dependido de su capacidad para circunscribir su acción a cuestiones de salud pública. Mientras en el plano global se ha mantenido la controversia acerca del papel que desempeña el crecimiento de la población en el desarrollo, la mayor conciencia de los problemas de salud que afectan a las capas populares y la necesidad de mejorar la asignación de los escasos recursos que se destinan al sector de la salud, han hecho que la administración pública patrocine estas iniciativas y se comprometa a expandirlas de acuerdo con las demandas y las necesidades.

5. Origen de las actividades

Por regla general, las actividades de planificación de la familia se iniciaron en asociaciones privadas. Estos programas, muchas veces no reconocidos por las autoridades competentes, alcanzaron un nivel significativo luego de su fase inicial. La duración de esta fase parece haber estado determinada por la relación entre el interés por los problemas sociales y médicos que había en la comunidad, y las resistencias culturales y religiosas.

Un rápido examen de la evolución de tales programas indica que mientras más tardío fue su comienzo más corto es su período de gestación. (Véase el cuadro 3.) Todo parece indicar que la situación general ha cambiado y que, en forma paulatina, la opinión va siendo menos marcada. Esto bien puede haber coincidido con incrementos en la escolaridad, una mayor urbanización, la creciente secularización de los valores, el aumento del número de hijos vivos por mujer en edad fértil observado a partir de 1950, y la expansión de los servicios médicos, todo lo cual ha permitido conocer mejor los problemas de salud que afligen a las capas populares.

La fase privada fue seguida en la mayoría de los casos por una etapa de estatización de las actividades. La labor de las asociaciones privadas se vinculó luego a la acción del sector público de tres maneras.

a) En muchos países las asociaciones privadas comenzaron sus actividades en colaboración con clínicas y hospitales públicos, y posteriormente, las instituciones públicas se interesaron en ampliar y racionalizar el servicio;

b) En otros casos, el trabajo de las asociaciones privadas allanó el camino para la intervención del Estado, y

c) Finalmente, en algunos países el Estado ha evitado intervenir, pero ha permitido el gradual fortalecimiento de esas actividades y el uso cada vez mayor de instalaciones públicas.

Se observa también que las actividades del sector público alcanzaron un nivel significativo tras un período de gestación o consolidación de los programas, durante el cual se definieron los objetivos, su ubicación administrativa y su financiamiento y modalidades de operación. Es evidente que la evolución de los programas ha dependido de una variedad de factores, entre otros, la importancia que alcanzaron esas iniciativas en su fase privada, las resistencias sociales y culturales encontradas, y la capacidad de gestación de la administración de salud. Se aprecia también que mientras más se tardó en iniciar estas actividades, menor fue el período de consolidación de los programas. (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 3

FECHAS DE INICIACION Y CONSOLIDACION DE LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACION FAMILIAR DE LAS ASOCIACIONES PRIVADAS, Y ACUERDOS DE COLABORACION CON LAS UNIVERSIDADES Y EL SECTOR PUBLICO

Fecha de iniciación	País	Fecha de consolidación					
		1964	1965	1966	1967	1968	1969
Antes de 1940	Jamaica						x
	Chile						x
Entre 1950 y 1959	Barbados (acuerdos con el sector público)						x
	México						x
	Trinidad y Tabago						x
1961	Uruguay (acuerdos con el sector público)						x
1962	Argentina (acuerdos con el sector público)						x
	Brasil						x
	El Salvador						x
	Guatemala						x
1963	Honduras (acuerdo con el sector público)						
1964	Colombia						(acuerdos con el sector público) x
1965	Ecuador						x (acuerdos con universidad)
	Panamá						x (acuerdo con sector público)
	Venezuela (acuerdo con el sector público)						x
1966	Costa Rica						x (acuerdos con universidad y sector público)
	República Dominicana						x
	Paraguay (acuerdo con universidad)						x
1967	Perú						x

Cuadro 4

FECHAS DE INICIACION Y DE CONSOLIDACION DE LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACION FAMILIAR DEL SECTOR PUBLICO...

Fecha de iniciación	País	Fecha de consolidación			
		1967	1968	1969	1970
Antes de 1960	Barbados	x			
1963	Jamaica	x			
1964	Chile		x		
	Trinidad y Tabago		x		
1965	Venezuela		x		
1966	Colombia		x		
	República Dominicana		x		
1967	Costa Rica			x	
	Honduras			x	
	Nicaragua		x		
	Panamá				x
1968	El Salvador			x	
1969	Ecuador				x
	Guatemala				

6. Situación actual de los programas

Es difícil evaluar el alcance que tienen las actividades del sector público en este campo. La mayoría de ellas son recientes, los datos de que se dispone son fragmentarios o incompletos y están atrasados en casi tres años. Sin embargo, las diferencias en las situaciones nacionales son evidentes, y es muy probable que las variaciones recientes no hayan modificado demasiado el cuadro general que existía hasta 1969. (Véase el cuadro 5.)

La eficacia de los programas no parece haber sido satisfactoria, pues según se observa en el cuadro 5, doce países tenían menos de 3 % de las mujeres protegidas, y sólo dos países estaban por encima del 10 %.

Un examen muy preliminar de la información permite distinguir tres situaciones: primero, los países que no tienen una infraestructura de servicios; segundo, los que están ampliando esa infraestructura, y tercero, los que ya tienen una dotación satisfactoria.

En los países con una natalidad elevada, la carencia de infraestructura puede derivar de políticas (o más bien de orientaciones demográficas) adversas a la intervención del Estado en estas materias, o de la falta de un sistema adecuado de servicios médicos.

Allí donde la infraestructura es insuficiente y está en vías de ampliarse, los factores críticos parecen ser la consolidación demasiado reciente de los programas y un sistema de salud todavía muy inadecuado. A su vez, los países que están dotados de servicios satisfactorios, comenzaron mucho antes, poseen un sistema de salud pública más evolucionado, o bien son países pequeños de baja urbanización, pero con población rural que se concentra en algunas áreas densamente pobladas.

La eficacia de los programas en los países que tienen servicios adecuados parece depender a su vez de los niveles generales de desarrollo y modernización.

Cuadro 5

PAISES CLASIFICADOS SEGUN EL NUMERO DE MUJERES EN EDAD FECUNDA POR CADA CLINICA DE PLANIFICACION FAMILIAR, Y PORCENTAJE DE MUJERES EN EDAD FECUNDA PROTEGIDAS, A COMIENZOS DE 1969

Porcentaje de mujeres en edad fecunda protegidas	Mujeres en edad fecunda por cada clínica de planificación familiar			
	Menos de 10 000	10 000 a 20 000	20 000 a 50 000	Más de 50 000
Menos de 3		Colombia	Haití	Argentina
		Paraguay	Uruguay	Brasil
		Guatemala	Rep. Dominicana	México
		Nicaragua	Ecuador	
		El Salvador		
De 3 a 5		Panamá		
		Honduras		
Más de 10	Chile			
	Costa Rica			

/D. CONCLUSIONES

D. CONCLUSIONES

Las secciones anteriores muestran que en América Latina el interés actual por los problemas de población responde a factores y circunstancias generadas por el crecimiento económico y por el proceso de modernización social. Estos factores y circunstancias se han expresado gradualmente en la revisión del sistema de desarrollo y de sus objetivos, en modificaciones profundas de la conducta y de los valores de la población, y en nuevas soluciones y respuestas institucionales. Dentro de los desequilibrios y ambivalencias que caracterizan a una situación de semidesarrollo, el tema ha perdido su especificidad aparente, para vincularse a las concepciones e ideologías del cambio social, y para constituir por derecho propio una de las variables fundamentales en los esbozos o proyectos de sociedad que hoy día se debaten.

Por eso, al considerar el tema de la población como parte de los actuales diagnósticos y pronósticos del desarrollo, se aprecia la importancia que en la región se da a la idea de acelerar este proceso y de afinar y precisar sus objetivos. Muchos de los dilemas que aparecen en la discusión del papel de la población en el desarrollo, oscurecido a veces por cuestiones de política contingente, se refieren más bien a la definición de los objetivos sociales y políticos que orientan el crecimiento económico. Todo esto surge de la conciencia de la crisis de los modelos convencionales de convivencia y de transformación económica, y explora las fronteras sociales y políticas con que tropiezan los procesos económicos en esta coyuntura de semidesarrollo, así como los nuevos derroteros de integración social y racionalización institucional.

El semidesarrollo de la región ha producido a su vez importantes modificaciones de la conducta de la población, sobre todo en los centros urbanos. Este es un fruto evidente del progreso. Lo que comenzó siendo apenas un imperceptible desplazamiento, termina por convertirse en la afirmación de nuevos valores y modelos de vida.

/En poco

En poco más de medio siglo se han perfilado los rasgos de una cultura secular, basada cada vez más en orientaciones adquisitivas.

Los desequilibrios y falta de continuidad del semidesarrollo dan lugar a una situación demográfica peculiar que acelera las tasas de crecimiento de la población. El progreso, aunque evidente, es limitado y afecta selectivamente a estratos, sectores y grupos de la sociedad.

La secularización de la conducta se refleja en tres procesos paralelos, y con frecuencia asincrónicos, que definen la naturaleza del sistema de modernización:

- a) La intensificación de las relaciones de mercado y concomitantemente, la incorporación de nuevos sectores de la población;
- b) La difusión e intensificación de las experiencias de movilidad social, y
- c) La expansión de la ciudadanía mediante la movilización política y el surgimiento de organizaciones de base.

Las informaciones disponibles señalan el papel que estos procesos desempeñan en la secularización de la conducta reproductiva, y la forma selectiva en que ésta evoluciona. En una fase de semidesarrollo, su efecto global es necesariamente lento y gradual, aunque probablemente la aparente estabilización de la tasa de reproducción oculte situaciones dinámicas de fondo. Los síntomas más claros de esta evolución se relacionan sin duda con la redefinición del papel social de la mujer, y con el ajuste de las relaciones de familia a un horizonte urbano más competitivo e inestable.

Otro indicio de evolución reside en que, a diferencia de lo ocurrido en el pasado en los países industriales, en América Latina los problemas de población han comprometido la acción del sector público. Esto plantea el problema de la definición de estilos optativos de desarrollo, y de la existencia de necesidades y demandas sociales. Con frecuencia la intervención del Estado se ha producido en ausencia de consenso efectivo, simplemente por la necesidad de encarar las penosas realidades de la reproducción humana en los estratos urbanos bajos.

/Todos estos

Todos estos antecedentes indican, que la incorporación de la variable población a las políticas de desarrollo deberá reflejar la variedad de situaciones nacionales y tener en cuenta que recurrir al control de la natalidad como alternativa al desarrollo es desconocer la dinámica social en que se apoyan los cambios de la conducta reproductiva.

Es evidente además que hasta ahora las interpretaciones de los problemas de población se han dado en dos planos relativamente aislados: en uno, las macrointerpretaciones que por lo general no consideran las necesidades y demandas sociales, y en el otro, la visión de las prácticas que intentan responder de manera directa a problemas concretos de salud y bienestar. Las políticas de población tienen que ser capaces de integrar ambas perspectivas.

Capítulo V

LA ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA MUJER Y LA FECUNDIDAD

1. Introducción

Conocer las características y la evolución de la fuerza de trabajo es fundamental cuando se pretende elevar el nivel de desarrollo de una nación. Uno de los problemas cruciales que confrontan quienes forjan las políticas latinoamericanas es sin duda el rápido incremento de la población económicamente activa, unido a la incapacidad de las economías para utilizar recursos humanos en forma productiva.

En esta esfera, la actividad económica de la mujer tiene particular influencia en la magnitud y las características de la fuerza de trabajo.

Ante todo, la participación de la mujer en las actividades productivas acrecienta directamente la población económicamente activa y a la vez modifica su calidad y composición; de aquí la importancia de ponderar las consecuencias del ingreso proyectado de más de diez millones de mujeres a la fuerza de trabajo latinoamericana antes de fines del siglo. Pero esta participación femenina ejerce a la vez un influjo poderoso en los patrones de fecundidad y por ende en la estructura de la fuerza de trabajo futura. Y si se mira el problema desde el otro extremo, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ocupa un lugar preponderante en cualquier examen de los efectos económicos de la declinación de la fecundidad. El propósito del presente documento es el de estudiar ciertos aspectos de esta doble influencia de la actividad económica femenina.

2. Niveles y aspectos conexos de la actividad económica femenina

La evaluación de la actividad económica femenina es empresa ardua, ya que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo responde no sólo a las variables que determinan la participación de los varones - estructura de edades, demanda de mano de obra, nivel educativo, servicios de seguridad social - sino también a otras como estado civil, número y edad de los hijos, ingreso del marido y

/diversos factores

diversos factores culturales. Por otra parte, es casi imposible efectuar un análisis completo de la dirección en que actúa cada variable o determinar su gravitación, ya que la insuficiencia de datos es aguda. No sólo faltan datos censales que permitan medir sus efectos en las tasas de actividad según la edad y número de los hijos, sino que en algunos casos se carece hasta de la información más elemental. En Ecuador, por ejemplo, los censos de 1950 registraron tasas de actividad femenina de 30.3 %, en tanto que en 1962 éstas fueron de 16.7 %. En un análisis reciente de los recursos humanos en ese país, luego de llegarse a la conclusión de que la diferencia se debía a graves errores en el empadronamiento efectuado en 1962, se resolvió sumariamente el problema elevando la participación femenina rural en poco más de 50 % 1/.

En tanto no se disponga de datos empíricos más fidedignos y detallados, obtenidos de muestras oficiales de los censos nacionales o de encuestas, será imposible el traer conclusiones definitivas que muestren con precisión el juego recíproco de todas las variables pertinentes. Sin embargo, los datos existentes permiten formular algunos comentarios que, unidos a conclusiones de estudios anteriores, revelan las principales corrientes observadas en este campo. En su mayor parte la información en que se sustenta el presente análisis deriva de un estudio comparativo de la fecundidad en siete grandes zonas metropolitanas de América Latina, realizado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) dentro de su Programa de Encuestas Comparativas de Fecundidad-Zona Urbana 2/. Las encuestas en estas unidades, con muestras de 2 100 a 2 500 mujeres entre 20 y 50 años de edad, se realizaron a fines de 1963 y durante 1964.

1/ Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación, Plan ecuatoriano para el desarrollo de los recursos humanos, Quito, 1970, vol. I, pág. 89. Este mismo estudio revela que de una muestra de 377 931 varones y 156 107 mujeres, el 12.8 % de los primeros y el 15.3 % de las segundas trabajan más de 70 horas semanales, y que 2.4 % del total desea trabajar otras 30 horas semanales o más (cuadros II-28-A y II-28-B).

2/ Programa que de aquí en adelante denominaremos PECFAL-U.

Lamentablemente, las tabulaciones existentes cuando se escribió este trabajo constaban de dos variables y las demás escapaban a todo control, de modo que los resultados que se ofrecen aquí son sólo provisionales.

Las tasas de actividad de las mujeres en las siete ciudades estudiadas varían entre 26.8 y 39.5 % (véase el cuadro 1), y la evolución de las tasas por edades en cada una de estas ciudades capitales corresponde en términos generales a la observada en la nación respectiva, salvo en Costa Rica y Venezuela. (Véase el cuadro 2.) Numerosos estudios han señalado la correlación directa que existe entre el curso de la urbanización e industrialización, y la participación femenina en la fuerza de trabajo. El cuadro 1 respalda decididamente esta afirmación. Las tasas de actividad de las mujeres en las siete ciudades son considerablemente mayores que en los países respectivos. Como es natural, la limitación de las edades en la muestra tiende a deformar las diferencias y en los totales nacionales hay omisiones de segmentos del sector rural, no sólo por error, sino también intencionalmente (por ejemplo, las mujeres campesinas que colaboran en las labores agropecuarias). Sin embargo, es interesante comprobar que las tasas de actividad entre los 20 y los 50 años muestran la misma ventaja para las zonas urbanas. (Véase nuevamente el cuadro 2.) El tamaño de la ciudad también parece ejercer influencia en las tasas de actividad. En 1961, para las mujeres que habitaban zonas urbanas de Venezuela (excluida Caracas), dicha tasa era de 16.6 %, en tanto que para las caraqueñas era de 29.1 %. La misma situación se observó en Guatemala en 1964: las tasas en Ciudad de Guatemala eran de 28.2 % y en las demás zonas urbanas de 13.7 %. De manera similar en Chile las tasas en 1960 eran, para Santiago, de 31.6 %, y para las demás zonas urbanas, de 23.9 %. En el mismo año, en México, las diferencias entre las tasas de Ciudad de México y de otras localidades urbanas también aparecían considerables ^{3/}.

^{3/} Murray Gendell, "The trends and patterns of the economic activity of women in Latin America during the 1950's", Estadística, vol. XXVI, Nº 100, Washington, septiembre de 1968, página 567; EL Colegio de México, Dinámica de la población de México, México, D.F., 1970, cuadro VI-8; CELADE, "Operación Muestra de Censos" (Proyecto OMUECE). tabulaciones de una muestra del censo de 1960 en Chile, cuadro 33.

Cuadro 1

TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINA POR CIUDADES Y PAISES
(Porcentajes)

Ciudad	Tasa de actividad	País <u>a/</u>	Tasa de actividad
Bogotá	39.1	Colombia	20.3
Buenos Aires	38.2	Argentina	23.2
Caracas	26.8	Venezuela	20.2
México	26.8	México	19.7
Panamá	38.1	Panamá	24.7
San José	39.5	Costa Rica	17.5
Río de Janeiro	30.7	Brasil	18.4

Fuente: CELADE, PEGAL-U, Grupo de tabulaciones II, variables 25 x 12; Oficina Internacional del Trabajo, Anuario de Estadísticas del Trabajo, 1969, cuadro 2A.

a/ 15 años y más, según la serie de censos de 1960.

Cuadro 2

TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINA POR EDADES, POR ZONAS URBANAS Y POR PAISES

(Porcentajes)

Edad	A. Tasas de actividad femenina por edades y por zonas urbanas							B. Tasas de actividad femenina por edades y por países, alrededor de 1960						
	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	México	Panamá	San José	Río de Janeiro	Colombia	Argentina	Venezuela	México	Panamá	Costa Rica	Brasil
20 a 24	45.6	59.1	32.0	32.8	37.4	34.6	28.0	26.3	39.7	25.8	23.0	31.2	24.4	22.5
25 a 29	37.2	36.9	30.6	25.8	38.2	35.7	26.6	21.6	29.4	23.8	16.9	28.3	20.3	18.8
30 a 34	36.4	34.4	31.2	29.2	33.9	30.6	24.4	19.8	24.4	22.9	16.1	27.7	18.8	17.4
35 a 39	39.7	37.0	30.7	29.6	39.3	33.2	19.9	19.7	22.6	22.0	17.1	27.1	17.9	17.2
40 a 44	37.0	30.1	38.2	33.0	41.9	33.3	18.4	19.8	21.5	21.0	18.3	27.0	16.6	16.8
45 a 49	37.3	23.5	31.1	34.6	40.3	30.0	22.2	19.3	19.4	19.3	18.3	26.1	14.9	16.3
50 y más	25.9	22.1	29.8	32.0	32.6	34.2	9.2							

Fuentes: Para A: CELADE, PECPAL-U, grupo de tabulaciones II, variables 14 x 26.

Para B: CELADE, Boletín demográfico, año 2, vol. III, enero de 1969, cuadro 5, y El Colegio de México, Dinámica de la población de México, México, 1970, cuadro VI-7.

Como cabía esperar, las proporciones mayores de mujeres incluidas en las encuestas de las siete ciudades tenían empleos de baja categoría, pero se observaban diferencias considerables entre países, debidas probablemente a etapas de transición en las estructuras económicas nacionales, a una fuerte migración hacia las ciudades o a un mayor grado de industrialización sobre bases económicas amplias. El cuadro 3 muestra que en Buenos Aires 16.2 % de las mujeres activas se dedicaba a ocupaciones manuales no calificadas, lo que contrastaba en diversos grados con las cifras de México (27.2 %), Bogotá (36.2 %), Caracas (41.3 %), y Río de Janeiro (51.9 %), dejando de lado por el momento Panamá y San José, pues la estructura y la evolución económica nacional de estos dos países son algo desusadas.

En alguna medida este perfil se halla condicionado también por la preparación de la mujer que participa en la fuerza de trabajo. Los niveles educativos bajos limitan las posibilidades de empleo de las mujeres a cargos que no requieren preparación especial y cuya productividad e ingreso son insignificantes (el sector de los servicios generales, por ejemplo). El cuadro 4 revela una decidida relación entre las mujeres que han tenido entre cero y tres años de educación primaria, lo que en la mayoría de los casos las transforma en analfabetas funcionales, y las categorías ocupacionales más bajas. Esto corresponde en general a las diferencias entre ciudades respecto a las mujeres que se dedican a labores manuales no calificadas, que se anotaron en el párrafo anterior. Así, en Buenos Aires el 6.9 % de las mujeres activas tiene tres años o menos de escolaridad, en tanto que en Ciudad de México las cifras correspondientes son 36.3 %, en Bogotá 38.8 %, en Caracas 32.2 % y en Río de Janeiro 34.8 %.

Cuadro 3

DISTRIBUCION DE LAS MUJERES ECONOMICAMENTE ACTIVAS SEGUN SU OCUPACION

(Porcentajes)

Ocupación	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	México	Panamá	San José	Río de Janeiro
Profesional	0.9	0.7	2.3	3.0	1.3	1.1	1.7
Administrativa	4.0	1.5	2.1	5.5	7.3	3.8	14.2
Supervisora superior	5.0	19.4	15.5	11.7	26.5	22.6	11.2
Supervisora inferior	17.9	28.4	14.0	25.6	6.3	13.5	8.1
Manual calificada	36.0	33.8	24.8	27.0	27.1	44.0	12.9
Manual no calificada	36.2	16.2	41.3	27.2	31.5	15.0	51.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>						

Fuente: CELADE, PECFAL-U, grupo de tabulaciones II, variables 14 x 26.

Cuadro 4

ACTIVIDAD FEMENINA POR NIVELES DE EDUCACION

Ciudad	A. Tasas de actividad por niveles de educación				B. Distribución de mujeres económicamente activas por niveles de educación				Total
	Hata 3 años de educación primaria	4 años y más de educación primaria	Educa-ción secun-daria	Educa-ción univer-sitaria	Hasta 3 años de educación primaria	4 años y más de educación primaria	Educa-ción secun-daria	Educa-ción univer-sitaria	
Bogotá	40.6	37.2	38.2	69.0	38.8	30.3	28.3	2.6	100.0
Buenos Aires	39.6	31.6	46.4	65.9	6.9	52.4	29.3	11.4	100.0
Caracas	29.4	29.7	35.3	57.5	32.3	38.5	22.8	6.4	100.0
México	37.9	27.5	37.1	50.0	36.3	29.3	26.1	8.3	100.0
Panamá	32.0	32.0	39.0	63.3	7.5	31.7	45.0	15.8	100.0
San José	34.1	36.2	42.5	70.5	22.6	37.9	27.8	11.7	100.0
Río de Janeiro	35.3	24.5	31.8	49.3	34.8	28.6	32.0	4.6	100.0

Fuente: CELADE, PEGPAL-U, grupo de tabulaciones II, variables 20 x 25.

Se observa también una diferencia apreciable en las tasas de actividad según el nivel de educación, ya que existe una correlación positiva respecto de las mujeres con estudios universitarios, aunque sean incompletos. (Véase nuevamente el cuadro 4.) Tal vez se observaría una correlación más alta respecto a la actividad de las mujeres con educación secundaria si en esta categoría se distinguiese entre las que recibieron 1 a 3 años de esta enseñanza y las que terminaron el ciclo. La relación de este fenómeno con condiciones de menor fecundidad puede hallarse vinculada a la posibilidad de que los gobiernos extiendan a más educandos la oportunidad de continuar su educación, con lo cual ingresarán a la fuerza de trabajo en edad más tardía. A largo plazo, sin embargo, se incorporarán a la fuerza de trabajo contingentes mayores de mujeres con más educación y con aspiraciones ocupacionales más altas; esto obligará a efectuar las vastas reformas indispensables para que el proceso global de desarrollo pueda proporcionar un número mucho mayor de empleos con ingresos adecuados a una fuerza laboral calificada.

Merece examinarse la proporción de mujeres económicamente activas que trabajan dentro o fuera del hogar, ya que esta variable seguramente tiene alguna relación directa con la fecundidad. Los mayores porcentajes de mujeres empleadas fuera del hogar se registraron en Panamá, Buenos Aires y San José, con marcadas diferencias entre ellos y los observados en Bogotá, Caracas, México y Río de Janeiro (véase el cuadro 5). En cambio, las mayores proporciones de mujeres que trabajan dentro del hogar se observaron en Bogotá, San José y Río de Janeiro. Esto indica la mayor incidencia de las industrias caseras artesanales y de los servicios en estas ciudades. Los datos también sugieren que los cambios en los sistemas de producción y distribución (por ejemplo, el crecimiento de industrias modernas), en las demás ciudades están mermando actividades como la costura, el pequeño comercio, etc., lo que redundará en una menor participación económica femenina basada en trabajos caseros.

Quadro 5

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE MUJERES ECONOMICAMENTE ACTIVAS E INACTIVAS
DENTRO Y FUERA DEL HOGAR

	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	México	Panamá	San José	Río de Janeiro
Inactivas	60.9	61.8	73.2	73.2	61.9	60.5	69.3
Activas dentro del hogar	19.7	8.5	7.6	9.3	7.6	14.2	13.1
Activas fuera del hogar	19.4	29.7	19.2	17.5	30.5	25.3	17.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>						

Fuente: CELADE, PECPAL-U, grupo de tabulaciones II, variables 25 x 12.

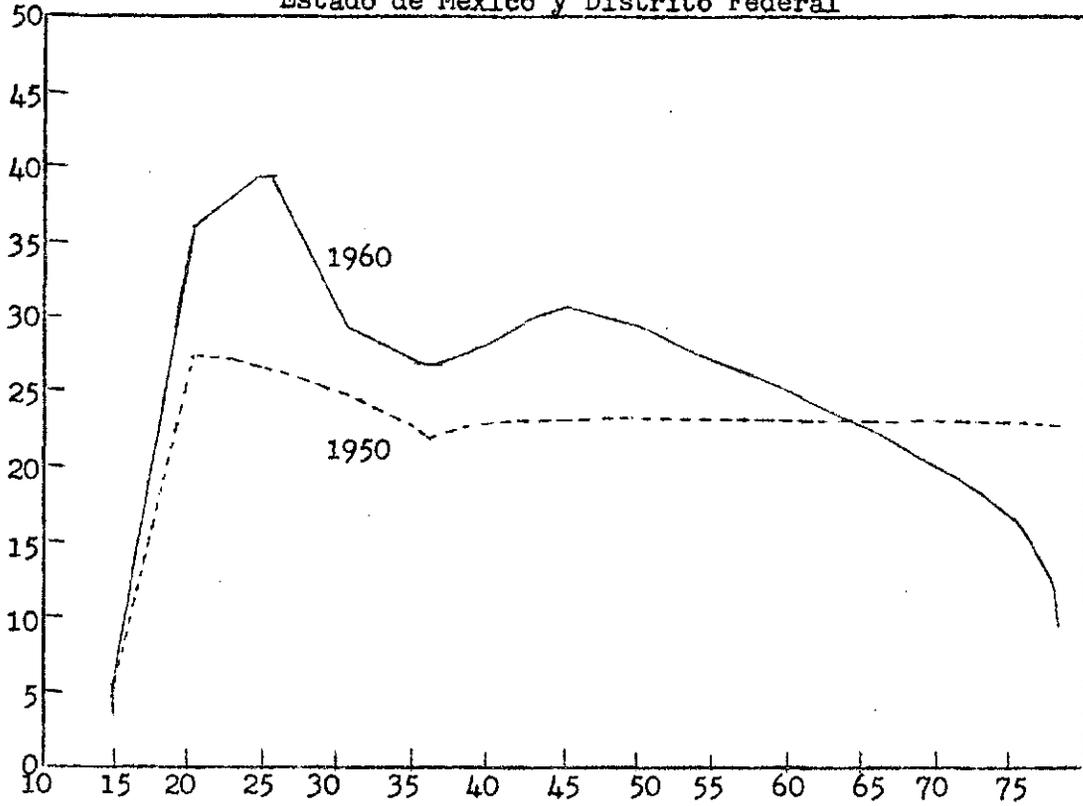
/Para comprender

Para comprender mejor la forma en que opera este mecanismo de transición conviene examinar los cambios en las tasas de participación femenina observados en México entre 1950 y 1960. En el gráfico 1 puede verse que en el país en su conjunto, así como en la región que abarca el Estado de México y el Distrito Federal - es decir, la zona más urbanizada - la actividad económica femenina se elevó en todos los grupos de edad entre 15 y 59 años, y disminuyó en los grupos que se encuentran en los extremos del espectro de edades.

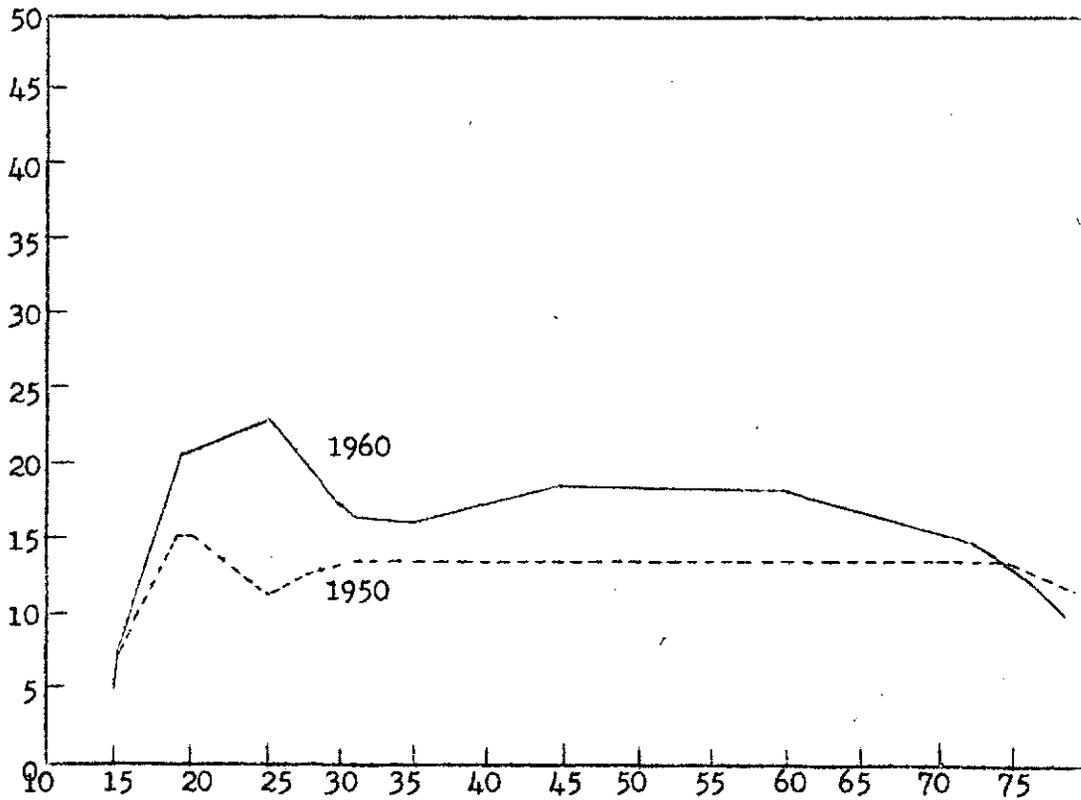
Mientras en 1950 las tasas de participación eran prácticamente constantes desde los 25 años de edad en adelante, en 1960 descendieron sostenidamente a partir de los 50 años. Puesto que la participación masculina mostraba la misma tendencia, sólo que más marcada, cabe suponer que los cambios en los grupos de los extremos corresponden a factores de extensión de los servicios educativos y de seguridad social. Un examen más detenido del confrontamiento de los diferentes grupos de 15 a 59 años de edad entre 1950 y 1960 revela cambios que en alguna medida pueden estar vinculados a la evolución de la estructura económica que se mencionó antes. En 1950 las tasas más altas de participación en los grupos más jóvenes correspondían al grupo de 15 a 19 años; en 1960, en cambio, correspondían al de 20 a 24 años. Y sin embargo, en este último año se observó una actividad económica significativamente más alta entre las mujeres de 40 a 50 años. La curva en forma de U que se formó así en 1960 parecería indicar una etapa de transición económica con tasas elevadas para la población femenina de más edad (características de los países menos desarrollados), y tasas ascendentes para la generación joven (típicas de las economías industriales más concentradas). Aunque esto sugiere la coexistencia de dos sistemas económicos, entre 1950 y 1960, México tiende al predominio cada vez mayor de técnicas modernas de producción y distribución.

Gráfico 1

MEXICO : TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA POR EDADES, 1950-1960
Estado de México y Distrito Federal



País



Fuente: Apéndice, Cuadro IV

Dada la estrecha vinculación entre las obligaciones domésticas y la actividad económica de la mujer, merece especial estudio la relación entre la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y su estado civil. Como se observa en el cuadro 6, hay diferencias apreciables en las tasas de actividad de las mujeres casadas o en unión consensual, por un lado, y las mujeres solteras, viudas, separadas o divorciadas, por otro. Con ligeras variaciones, las tasas en esta última categoría tienden a ser mucho más altas que entre las mujeres casadas o en unión consensual. Las tasas más bajas de todas se hallaron entre las mujeres casadas, salvo en Panamá y Buenos Aires, pero en esta última ciudad tal vez haya influido el número insignificante de uniones consensuales.

Más de la mitad de las mujeres económicamente inactivas de las ciudades estudiadas eran casadas, salvo en Panamá, donde la proporción era sólo de 45.5 % (véase el cuadro 6). En esta ciudad, donde la proporción de encuestadas en uniones consensuales era muy superior, la tercera parte de las mujeres inactivas y casi 27 % de todas las mujeres entrevistadas vivían en unión consensual. Un examen atento del cuadro 6 (secciones B y C), revela que en todas las ciudades hay un porcentaje mayor de mujeres solteras entre las incorporadas a la fuerza de trabajo, hecho que podría indicar el influjo de otras variables - por ejemplo, la edad al contraer matrimonio - en las tasas de fecundidad más bajas entre las mujeres económicamente activas. (Véase el cuadro 7.) 4/

4/ Véase un estudio detallado de los efectos de la fecundidad, la estructura de edades y la edad al contraer matrimonio en las tasas de actividad, en Ana María Rothman, La participación femenina en actividades económicas en su relación con el nivel de fecundidad en Buenos Aires y México, CELADE, Santiago de Chile, 1969, y Murray Gendell y otros, "Fertility and economic activity of women in Guatemala City, 1964", Demography, 7,3, agosto de 1970.

Cuadro 6

ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA MUJER SEGUN SU ESTADO CIVIL
(Porcentajes)

Ciudad	Solteras	Casadas	En unión con- sensual	Viudas, sepa- radas, etc.	Total
A. Tasas de actividad según el estado civil					
Bogotá	72.0	25.4	34.3	62.1	39.3 a/
Buenos Aires	70.2	25.7	21.1	67.6	35.5 a/
Caracas	57.9	10.6	13.5	54.2	31.8 a/
México	62.0	17.6	27.6	61.6	30.4 a/
Panamá	55.6	31.5	24.4	59.6	37.9 a/
San José	60.4	21.5	26.6	50.5	33.2 a/
Río de Janeiro	49.3	12.2	29.3	43.9	23.3 a/
B. Distribución de las mujeres activas según su estado civil					
Bogotá	34.9	41.4	4.0	19.7	100.0
Buenos Aires	34.0	55.7	0.5	9.8	100.0
Caracas	29.2	34.4	6.3	30.1	100.0
México	33.7	37.7	7.2	21.4	100.0
Panamá	25.1	34.3	17.1	23.5	100.0
San José	38.6	39.1	5.9	16.4	100.0
Río de Janeiro	40.5	34.3	7.1	18.1	100.0
C. Distribución de mujeres inactivas según su estado civil					
Bogotá	8.8	78.6	4.9	7.7	100.0
Buenos Aires	8.0	88.3	1.1	2.6	100.0
Caracas	9.0	59.1	19.1	11.9	100.0
México	9.0	77.0	8.2	5.8	100.0
Panamá	12.3	45.5	32.5	9.7	100.0
San José	12.6	71.1	8.2	8.1	100.0
Río de Janeiro	12.7	75.1	5.2	7.0	100.0
D. Distribución de todas las mujeres según su estado civil					
Bogotá	19.1	64.0	4.5	12.4	100.0
Buenos Aires	17.2	76.8	0.9	5.1	100.0
Caracas	16.0	51.3	15.0	17.7	100.0
México	16.5	65.0	7.9	10.6	100.0
Panamá	17.2	41.2	26.7	14.9	100.0
San José	21.3	60.5	7.4	10.8	100.0
Río de Janeiro	19.2	65.5	5.7	9.6	100.0

Fuente: CELADE (PECFAL-U), Grupo de Tabulaciones II, variables 19 x 26.

a/ Las tasas de actividad total son distintas a las del cuadro 3 debido a que varía el número de censados.

Cuadro 7

DISTRIBUCION PORCENTUAL Y PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER, SEGUN SU ACTIVIDAD

Ciudad	Mujeres inactivas		Mujeres activas		Total		Mujeres activas fuera del hogar	
	Porcen- taje	Promedio de hijos	Porcen- taje	Promedio de hijos	Porcen- taje	Promedio de hijos	Porcen- taje	Promedio de hijos
Bogotá	60.9	3.68	39.1	2.36	100.0	3.16	19.4	2.12
Buenos Aires	61.8	1.78	38.2	1.01	100.0	1.49	29.7	0.84
Caracas	73.2	3.69	26.8	3.11	100.0	3.53	19.2	3.12
México	73.2	4.08	26.8	3.77	100.0	4.00	17.5	3.42
Panamá	61.9	3.07	38.1	2.26	100.0	2.76	30.5	1.38
San José	60.5	3.58	39.5	1.92	100.0	2.92	25.3	1.77
Río de Janeiro	69.3	2.46	30.7	1.81	100.0	2.26	17.6	1.44

Fuente: CELADE, PEGPAL-U, grupo de tabulaciones II, variables 25 x 12.

/Aparte las

Aparte las muchas obligaciones hogareñas de las casadas y la mayor probabilidad de embarazos (en cuyo caso el número y edad de los hijos serán factores de mucha importancia para explicar su participación en la fuerza de trabajo), en la actividad femenina influyen también otras variables de importancia: una es el papel de la mujer casada (determinado por la actitud prevaleciente hacia las mujeres que trabajan y la aversión de los empleadores a correr el riesgo de otorgar y pagar licencias maternales); otra, su dependencia del ingreso del marido. Cuando la demanda de mano de obra es limitada, las mujeres casadas que en otras circunstancias se incorporarían a la fuerza de trabajo, no lo hacen; permanecen inactivas o bien, si han estado ocupadas y han perdido el empleo, probablemente se resignen a mantener la familia con el ingreso del marido.

3. La actividad económica de la mujer y la fecundidad

Mucha de la literatura especializada parece sugerir que existe una relación inversa entre la actividad económica de la mujer y las tasas de fecundidad. Los resultados de la encuesta en siete ciudades que examinamos aquí reafirmaron este fenómeno, observado con frecuencia. (Véase de nuevo el cuadro 7.) 5/. El promedio de hijos nacidos de mujeres económicamente activas era menor que el correspondiente a mujeres inactivas. El promedio más bajo de hijos vivos por trabajadora, como cabía esperar, se registró en Buenos Aires, con niveles excepcionalmente altos en México y Caracas. En cuanto a Chile, un estudio reciente ha proporcionado datos empíricos que muestran que las tasas de participación femenina varían no sólo si la mujer tiene o no hijos, sino aún más según el número de hijos, factor que, como es natural, influye en las obligaciones domésticas

5/ A comienzos de los años sesenta se descubrió esta correlación negativa en 13 zonas metropolitanas de América Latina: por cada 1 % de incremento en la tasa de participación femenina, descendía en 7 % el número de hijos por cada mil mujeres. Véase Andrew Collver y Eleanor Langlois, "The female labour force in metropolitan areas: An international comparison", Economic Development and Cultural Change, 10,4, julio de 1962, pág. 384.

de la mujer. En un análisis de los datos de 1960 se observó que en el país en su conjunto el efecto de un hijo en las tasas de actividad femenina era mínimo, pero que entre las mujeres casadas o en unión consensual, la existencia de dos o más hijos reducía considerablemente su actividad económica 6/.

En la actividad de las mujeres que trabajan fuera del hogar, la encuesta indica que el efecto de los hijos es muy poderoso. La diferencia en el número medio de nacidos vivos aparece mayor si se establece una comparación entre las mujeres que trabajan fuera del hogar y las económicamente inactivas. (Véase el cuadro 8.) Como corolario de esta relación, los patrones de fecundidad de la mujeres económicamente activas dentro del hogar se asemejan más a los de las mujeres inactivas, salvo al parecer en Caracas, único lugar donde los niveles de fecundidad de las mujeres que trabajan fuera del hogar son levemente más altos que los de las mujeres económicamente activas dentro del hogar. Aunque pequeña desde el punto de vista cuantitativo, esta única desviación con respecto a otras ciudades sugiere que allí intervienen otros factores sociales con más fuerza que en las demás ciudades consideradas. En realidad, se ha informado que la mayoría de las madres que trabajan fuera del hogar lo hacen obligadas por la ausencia o falta de responsabilidad de los padres 7/.

6/ Victoria Ostrovich, Características y evolución de la población económicamente activa de Chile, 1940-1960, Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile, Santiago, 1970, págs. 30 y 31.

7/ La tasa de ilegitimidad en Venezuela es de 62.5 %; al respecto, el Ministerio de Salud ha expresado su preocupación por el bienestar de tantos niños que están creciendo sin una imagen paterna. Véase Population Reference Bureau, Inc., Población, vol. 2, Nº 1, 1971.

Quadro 8

PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER Y DIFERENCIA OBSERVADA SEGUN SU ACTIVIDAD

Ciudad	Mujeres inactivas (1)	Mujeres activas (2)	Mujeres acti- vas fuera del hogar (3)	Diferencia A (2-1)	Diferencia B (3-1)
Bogotá	3.68	2.36	2.12	-1.32	-1.56
Buenos Aires	1.78	1.01	0.84	-0.77	-0.94
Caracas	3.69	3.11	3.12	-0.58	-0.57
México	4.08	3.77	3.42	-0.31	-0.66
Panamá	3.07	2.26	1.38	-0.81	-1.69
San José	3.58	1.92	1.77	-1.66	-1.81
Río de Janeiro	2.46	1.81	1.44	-0.65	-1.02

Fuente: Quadro 9.

/Un análisis

Un análisis de las diferencias de fecundidad entre ciudades revela que en Buenos Aires la fecundidad es más baja en todas las categorías - mujeres inactivas, activas, y activas fuera del hogar - mientras que en México y Caracas se observan los niveles más altos. La comparación de los datos de las diversas ciudades confirma que en los países en desarrollo de América Latina la tendencia a la urbanización rápida no conduce a una menor fecundidad, a menos que vaya unida a un proceso de modernización y desarrollo global 8/.

Lamentablemente, los datos de la encuesta no permiten realizar análisis basados en las edades de los hijos. Sin embargo, otros investigadores han demostrado que ésta es una variable fundamental para delinear la magnitud de la actividad económica de la mujer. Un estudio muestra que en Chile la participación de la mujer en la fuerza de trabajo declina aproximadamente en 3 % por cada hijo adicional menor de 14 años 9/. Este fenómeno parece acentuarse cuando hay dos o más hijos, puesto que las madres (especialmente las más jóvenes, que carecen de hijos mayores) tienen pocas posibilidades de encomendar a otros el cuidado de sus hijos mientras trabajan.

4. Declinación de la fecundidad y evolución de la fuerza de trabajo

La relación entre la fecundidad y la participación urbana en la fuerza de trabajo sugiere entonces que cualquier descenso apreciable en la fecundidad impulsará a más mujeres a buscar trabajo, lo que a su vez recargará aún más la capacidad de absorción de trabajadores por las economías latinoamericanas. Sea el empleo causa o efecto de la fecundidad - sin duda ambos casos se dan -, las perspectivas en este sentido no son alentadoras a plazo mediano. No obstante, es preciso tener presentes otros factores. Se ha mostrado que en México los factores demográficos sólo explican

8/ Naturalmente, esto se refiere sólo a las diferencias entre ciudades, y no a las que se encuentran entre las zonas rurales y urbanas, donde ciertamente existen distintos niveles de fecundidad.

9/ Population Council, "Chile", Country Profiles, octubre de 1970, pág. 3.

un porcentaje pequeño del incremento de la actividad femenina 10/. Para muchas de las mujeres casadas y de las que viven en unión consensual, las condiciones de empleo del marido, la actitud de la sociedad frente a las esposas y madres que trabajan, y la de los empleadores frente a la posibilidad de contratar mujeres casadas - con el riesgo consiguiente de encarecer la mano de obra en virtud de las prestaciones maternales -, constituyen obstáculos potencialmente graves. Asimismo, uno de los factores que más contribuye a disminuir las tasas de actividad femenina son las limitadas oportunidades de trabajo.

Cuando los niveles del desempleo y subempleo son elevados, tal vez se pueda recurrir a las hipótesis del "trabajador desalentado" y del "trabajador adicional" para encarar el problema de la incorporación de trabajadores potenciales a la fuerza laboral. La primera hipótesis postula que al aumentar el desempleo abandona la fuerza de trabajo cierto número de trabajadores potenciales, que ni siquiera busca empleo porque lo desalienta la falta de oportunidades. El contrapunto a esta hipótesis es la del "trabajador adicional": en respuesta a un desempleo cada vez mayor, ingresan a la fuerza de trabajo los denominados trabajadores secundarios. Encuestas trimestrales realizadas en Bogotá entre 1963 y 1966, utilizadas en un análisis regresivo para poner a prueba esta hipótesis, indicaron que las tasas totales de participación de ambos sexos entre los 15 y los 54 años en realidad descendieron al aumentar el desempleo 11/. Tan vinculadas estaban ambas cosas, que un 1 % de incremento en la tasa de desempleo iba acompañado de un descenso de 2.6 % en la tasa de participación. Entre las mujeres de 15 a 19 años y de 45 a 49 años, sin embargo, la relación era positiva,

10/ El Colegio de México, Dinámica de la población de México, págs. 155 y 164 a 168.

11/ Véase la formulación de esta hipótesis en Thomas Dernberg y Kenneth Strand, "Hidden employment, 1953-1963: A quantitative analysis by age and sex", American Economic Review, 56, 1, marzo de 1966, págs. 71 a 96. Su aplicación al caso de Colombia se encuentra en Miguel Urrutia, "El desempleo disfrazado en Colombia", Empleo y desempleo en Colombia, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Bogotá, 1968, págs. 39 a 52.

de manera que un incremento de aproximadamente 1 % en la tasa de desempleo causaba un alza de 2 a 2.6 % en la tasa de participación; entre los varones de 45 a 49 años la tasa de incremento de la participación era de 0.5 %. La presencia del "trabajador adicional" en estos grupos de edad, en particular entre las mujeres, se explica porque en períodos de acentuación del desempleo general las mujeres de estas edades tienen más necesidad de complementar el ingreso familiar, y salen a trabajar. Esta necesidad es aún más imperiosa porque los ingresos son bajos, están mal distribuidos y no existe el seguro de cesantía. Al mismo tiempo, el estudio de Bogotá sugiere la existencia de un prejuicio social contra la contratación de mujeres, y, por lo demás, la debilidad del mercado laboral influye de manera negativa en las tasas de participación de la mayoría de las mujeres entre 15 y 54 años.

Una ponderación del efecto neto del "trabajador desalentado" y del "trabajador adicional" en la fuerza de trabajo sugiere que las tasas de actividad femenina no aumentarán apreciablemente al disminuir la fecundidad, mientras la demanda de mano de obra no experimente modificaciones de importancia. En cierta medida, la presión se compensará además con la expansión relativa del sistema de educación y capacitación, facilitada por una menor fecundidad. Indudablemente, esto último no es más que un paliativo de corto plazo, y en el futuro habrá que proporcionar empleo a las mujeres más preparadas que han completado su educación.

En términos cuantitativos, y a largo plazo, el proceso señalado puede sintetizarse aproximadamente en la proyección de la fuerza de trabajo para el año 2000 que se mencionó antes. Suponiendo tasas de participación constantes, y la prolongación de las tendencias anteriores en materia de fecundidad y crecimiento económico global, se calculó que hacia fines del siglo la población económicamente activa de la región sería cercana a los 217.5 millones de personas. (Véase el cuadro 9, hipótesis 1.) Pero si el descenso de la fecundidad es más rápido, hay redistribución del ingreso y de los patrones de consumo, se amplían los

/servicios de

servicios de educación y de bienestar social, aumenta el ingreso por habitante y se modifica la participación masculina y femenina en el mercado urbano del trabajo, la cifra se elevaría a 221.2 millones de personas. (Véase nuevamente el cuadro 9, hipótesis 2.) Aunque a primera vista la diferencia dentro del marco temporal no parece muy grande, su composición por sexo y edad confrontará a la estructura económica de la región con grandes exigencias de empleo para las mujeres, educación para los jóvenes y seguridad social para los ancianos.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA, AÑO 2000
(Miles de personas)

	Total	Varones	Mujeres
Hipótesis 2	221 183.9	162 888.7	57 295.2
Hipótesis 1	217 538.3	170 482.6	47 055.7
Diferencia	3 645.6	-6 593.9	10 239.5

Fuente: Fucaraccio y Arretx, Relaciones entre variables económicas y demográficas, cuadro 20.

/Sin embargo,

Sin embargo, es posible que el cálculo anterior sobreestime en grado considerable el incremento de la participación femenina, ya que determina la actividad económica de las mujeres urbanas basándose en los resultados de un análisis de regresión lineal que depende sólo de la variable representada por la tasa bruta de natalidad, cuando en la práctica el problema abarca otras variables de importancia. Al respecto conviene recordar que en Argentina y Uruguay la atención de los hijos no es un impedimento mayor que en los países más industrializados para la actividad económica femenina, y sin embargo la participación de la mujer en la fuerza de trabajo es apreciablemente menor. En vista de los datos ofrecidos, no parece aventurado concluir que un mercado laboral débil unido a prejuicios sociales impiden que las tasas de participación femenina alcancen niveles más altos. El sesgo cultural que confrontan las mujeres más capacitadas al buscar trabajo compatible con su preparación se puso de manifiesto en un estudio reciente realizado en Chile. En entrevistas con supervisores de industrias santiaguinas, quedó en claro la enorme resistencia de estos hombres a aceptar mujeres tituladas en escuelas técnicas secundarias para ocupar cargos técnicos o de supervisión 12/.

Puesto que los datos empíricos necesarios para medir y pronosticar con precisión el efecto neto de estas fuerzas opuestas son todavía insuficientes, los resultados necesariamente tienen carácter tentativo. No obstante, cabe destacar que aunque los factores que determinan la incorporación femenina a la fuerza de trabajo son extremadamente complejos, no influyen en las tasas de participación masculina, que están regidas sobre todo por la estructura de edades (salvo entre los muy jóvenes o muy viejos); a largo plazo, esto depende directamente de la natalidad. Como se dijo antes en este trabajo, el control de la fecundidad es esencialmente el complemento de una estrategia unificada de desarrollo,

12/ Alicja Iwanska, "Final report from the mission: Pilot project on the access of women to technological careers", UNESCO, Reg/CHILSOC/1, documento inédito.

en la misma forma en que lo es la preocupación por incrementar el ingreso por habitante. Con una perspectiva más amplia, las opciones no son menor fecundidad y más altas tasas de crecimiento, producción o empleo, el problema tan pregonado de la proporción de los factores. Estas son meras dicotomías artificiales que en realidad pueden plantear contradicciones de corto plazo, pero que desestiman la cuestión básica del bienestar de gran parte de la población de América Latina y soslayan el problema de la planificación del bienestar humano como un proceso total. La integración, y no la separación de las políticas de población, empleo y crecimiento económico, es requisito esencial para alcanzar esta meta.

Capítulo VI

LA MIGRACION INTERNA EN AMERICA LATINA: VOLUMEN, CARACTERISTICAS Y CONSECUENCIAS

Introducción

En los últimos diez años, pocos temas de fondo han despertado más interés en América Latina que la migración interna. En general se reconoce que la población latinoamericana es sumamente móvil y que los movimientos migratorios influyen hondamente en las estructuras económicas, políticas y demográficas de las regiones receptoras y de origen. Pero pese a ese consenso, el análisis de las dimensiones reales que alcanzan estos movimientos a escala regional, y de su influjo en el marco institucional de la sociedad, a menudo raya en lo especulativo.

La finalidad de este trabajo es contribuir a dilucidar la importancia que revisten los movimientos internos de población en América Latina. Con este objeto en la primera sección se esbozarán brevemente las tendencias globales de las migraciones internas en el plano nacional, como antecedente para examinar con más detenimiento, en secciones posteriores, las diferencias en las características de migración y las modalidades de adaptación de los migrantes. Al efectuar esta exposición recurriremos con frecuencia a las experiencias recogidas de los movimientos de población en Colombia, a fin de ilustrar la magnitud y consecuencias de los procesos migratorios latinoamericanos.

A. VOLUMEN DE LA MIGRACION INTERNA

El investigador que procura ofrecer una visión significativa de la magnitud de los movimientos de población ocurridos últimamente en América Latina confronta varios problemas. Ante todo, las únicas fuentes de información sobre el volumen de los movimientos internos a escala nacional son los censos de población periódicos 1/, pero en algunos países, o bien no se dispone de los resultados de los censos realizados en 1960 y 1970, o ellos tienen poca utilidad. Por otra parte, los intentos de realizar comparaciones internacionales de las estadísticas de migración se ven seriamente perjudicados por problemas de definición y medición. Así, por ejemplo, causa graves dificultades, especialmente en las comparaciones internacionales, la variedad de acepciones que puede tener el término "migrante" en un país determinado.

Inevitablemente, en la práctica el migrante se define como la persona que ha cruzado una frontera político-administrativa, pero estas demarcaciones rara vez son las más adecuadas para comprender el proceso migratorio.

De otro lado, las estadísticas de migración disponibles, salvo aquellas sobre características demográficas básicas, tienden a considerar al migrante como una masa amorfa. La heterogeneidad de las experiencias en materia de migración suele diluirse incluso cuando sólo se examina una localidad de determinado país, y con mayor razón en las comparaciones internacionales. Así, por ejemplo, el campesino del Nordeste del Brasil que huye de la sequía y que tras varias escalas más o menos prolongadas llega a Río de Janeiro empujado por una conjunción de circunstancias, tiene muy poco en común con el hombre de negocios de São Paulo que abre una sucursal en Río de Janeiro, o con el estudiante de ingeniería que viene de Goiás o el obrero

1/ Es posible que con el tiempo las encuestas periódicas de hogares que se realizan en un número cada vez mayor de países latino-americanos, constituyan nuevas fuentes de información.

especializado procedente de Panamá. Sin embargo, todos ellos quedan clasificados en una misma categoría censal, la de migrantes al estado de Guanabara. En este caso todos tienen al menos un común denominador, que es su lugar de destino. Pero cuando esta variedad se multiplica para reflejar la experiencia nacional y luego para abarcar unos veinte países, las discrepancias evidentemente se acrecientan.

En todo caso, estos movimientos tan diversificados sin duda representan un apreciable volumen de migración. Lo primero que nos interesa aquí es determinar en qué proporción la población latinoamericana está constituida por migrantes. La manera más fácil de responder a esta pregunta es en función del número de personas que residen en una provincia (estado, departamento) distinto de aquella en que nacieron (migrantes absolutos). Como las unidades que definen la migración son de naturaleza muy variada es probable que la comparación de las cifras que aparecen en el cuadro 1, sólo sea válida estrictamente para el mismo país en distintos momentos, y no para varios países.

Pese a la insuficiencia de la información, es significativo que el número absoluto de personas que residen en una unidad político-administrativa distinta de la natal aumenta apreciablemente con cada censo en todos los países sobre los cuales se dispone de datos. Por ejemplo, el censo de 1940 de Brasil indicó que 3.4 millones de personas residían en un estado diferente de aquel en que habían nacido, mientras que los resultados preliminares del censo de 1970 señalan que 10.7 millones de personas se empadronaron en una macrorregión distinta de la de su nacimiento. Es decir, el número de migrantes se triplicó, aunque se redujo a menos de la mitad el número de unidades que definían las migraciones (27 estados y territorios en las tabulaciones de 1940 contra sólo 10 macrorregiones de las de 1970), de manera que para ser considerada migrante la persona tenía que recorrer, en promedio una distancia mucho mayor. En México, el número de migrantes interestatales absolutos experimentó un incremento similar (de 2.1 millones en 1940 a 7.2 millones en 1970). Los demás países enumerados en el cuadro 1 acusaron incrementos similares en el número absoluto de migrantes, y en casi todos los casos, la población migrante aumentó con más rapidez que la población total.

Quadro 1

NUMERO DE PERSONAS EMPADRONADAS EN PROVINCIAS DISTINTAS DE AQUELLAS EN QUE NACIERON,
EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1940 A 1970

País	Año del censo	Nº de migrantes (miles)	Porcentaje de la po- blación total defi- nida como migrante
Argentina	1947	2 567	20.3
	1960	4 579	26.4
Brasil	1940	3 420	8.5
	1950	5 207	10.3
	1970 ^{a/}	10 711	11.6
Ecuador	1962	512	11.5
Chile	1952	1 416	25.1
	1960	1 723	23.7
	1970	2 030	23.8
Colombia	1951	1 617	14.0
	1964	3 164	18.1
Costa Rica	1950	158	18.3
	1963	220	16.0
Guatemala	1950	357	12.8
	1964	630	14.9
México	1940	2 120	10.7
	1950	2 437	12.9
	1960	5 200	15.0
	1970	7 181	14.9
Nicaragua	1950	124	11.7
	1960	341	18.1
Panamá	1950	92	13.0
	1960	150	15.4
Paraguay	1950 ^{a/}	210	16.4
Perú	1940	675	10.9
	1961	2 280	23.0
República Dominicana	1950	415	19.5
	1960	679	22.3
Venezuela	1941	602	15.8
	1950	908	18.8
	1961	1 532	20.4

Fuente: Censos de población.

a/ Las unidades que definen la calidad de migrante son las "macrorregiones" (es decir agrupaciones de estados).

/En términos

En términos relativos, es evidente que la proporción de la población total calificada de migrante varía mucho de un país a otro: así, por ejemplo, en 1940 era aproximadamente de 10 % en los dos países más grandes de la región, México y Brasil, y en 1970 más de 25 % en Argentina y Chile. Además, del cuadro 1 parece desprenderse que en casi todos los países la proporción de la población total formada por migrantes aumentó en forma relativamente constante hasta los años sesenta. Así, por ejemplo, los migrantes constituían 10.7 % de la población total de México en 1940, 12.9 % en 1950 y 15.0 % en 1960. Entre tanto, en todos los demás países considerados, salvo Chile y Costa Rica, los migrantes también representaban una proporción cada vez mayor de la población total en los intervalos correspondientes. Sin embargo, en México y Chile, únicos dos países en que la comparación entre migrantes en distintas fechas puede extenderse a 1970, no ha habido cambios de importancia entre 1960 y 1970. Si posteriormente se comprueba que lo mismo ha sucedido en otros países, ello indicaría que, a pesar de que sigue aumentando la cifra absoluta de migrantes, la proporción de ellos dentro de la población total tendería a estabilizarse.

En este punto, cabe destacar que las cifras correspondientes a migración citadas en los párrafos anteriores subestiman mucho el volumen real de las migraciones internas en América Latina. En realidad, todas ellas se relacionan con migraciones absolutas y, por tanto, omiten las migraciones de retorno, la mortalidad de los migrantes y los movimientos en etapas múltiples. Y lo que es aún más importante, como estas estadísticas se refieren a las unidades político-administrativas mayores, como "estados", "provincias" o "departamentos", sólo ofrecen un panorama parcial de la movilidad total, ya que gran parte de los movimientos se lleva a cabo dentro de tales unidades. Así, por ejemplo, si en Colombia consideramos tanto los movimientos intercomunales como los interdepartamentales, vemos que los migrantes abarcan el 36 % de los colombianos, y no

el 18 %, como indica el cuadro.^{2/} Del mismo modo, en 1970, aproximadamente 12 % de la población del Brasil residía en una macrorregión (de las que hay diez) distinta de aquella en que había nacido; pero si se tienen en cuenta los movimientos entre municipios, queda de manifiesto que uno de cada tres brasileños es migrante ^{3/}. Las cifras correspondientes a Costa Rica son notablemente similares a las de Colombia y Brasil, pues en 1964 los migrantes interprovinciales fueron sólo 16 % de la población total del país, pero una de cada tres personas había migrado por lo menos una vez de un municipio a otro ^{4/}.

Todas las cifras mencionadas se refieren al indicador más sencillo (y burdo) de los movimientos de población, la migración absoluta. Como indicadores de las tendencias en la movilidad de la población son más útiles los que se refieren a un determinado período, como las estimaciones de los movimientos entre censos que se obtienen por métodos residuales indirectos, o la información directa basada en preguntas censales como "¿Dónde vivía Ud. hace x años?" o "¿Cuánto tiempo hace que se trasladó a esta comunidad?" En varios países se han aplicado con éxito, en el ámbito nacional o en localidades, técnicas indirectas de estimación de las migraciones, que son nuestra principal fuente de información sobre el tamaño y duración de las corrientes migratorias ^{5/}. Asimismo, en las series de censos de 1960 y 1970 varios países incluyeron en el formulario preguntas directas sobre migración.

^{2/} G. Martine, "Volume and characteristics of internal migration in Colombia" (documento mimeografiado), CEPAL, División de Desarrollo Social, págs. 4 a 5.

^{3/} Datos de la Fundação IBGE, Resultados Preliminares do Censo Demográfico, VII Recenseamento Geral 1970, Rio de Janeiro, 1972.

^{4/} E. Pantelides, Costa Rica: estudio de la migración interna a partir de una muestra del censo de 1963, CELADE, 1972, Serie C, Nº 141, pág. 4.

^{5/} Por ejemplo, véase Chi-Yi-Chen, Movimientos Migratorios en Venezuela, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1968; Zulma Recchini de Lattes y Alfredo Lattes, Migraciones en la Argentina, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1969; Arthur M. Conning, Estimación de la migración interna neta en las provincias de Chile, 1930-40, 1940-52, 1952-60, CELADE, Serie D, Nº 36; Jorge Arias B, "Migraciones internas en Guatemala", Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1970, págs. 509-514.

/Analizar por

Analizar por países cualquiera de estas fuentes sobrepasaría el alcance del presente trabajo. No obstante, hay al respecto un punto de particular interés para nuestro análisis de la magnitud general de las migraciones: experiencias anteriores con datos directos mostrarían que estas fuentes acusan sistemáticamente cifras de migración más altas que las que se obtienen por métodos indirectos. Por ejemplo, en Venezuela, si se aplicaran las respuestas sobre migración durante un año obtenidas en el censo de 1961 a todo el período 1950-1961, se vería que en ese lapso aproximadamente dos millones de personas trasladaron su residencia de un estado a otro. En cambio, las estimaciones indirectas indicarían que el movimiento neto alcanzó a menos de un millón de personas 6/. Podrían citarse experiencias similares en las estimaciones de la migración en Chile, Brasil o México. ¿Cómo se explican estas discrepancias entre las estadísticas directas y las estimaciones indirectas?

En parte, probablemente por problemas metodológicos, pero además es indudable que la verdadera magnitud de los movimientos de la población es muy superior a la que acusan las estimaciones indirectas o las estadísticas sobre migraciones absolutas, incluso cuando para definir la migración se utilizan unidades político-administrativas adecuadamente pequeñas. Esto sugeriría además la extremada movilidad de un núcleo relativamente importante de latinoamericanos que migra varias veces en un lapso más bien pequeño, mientras que la mayor parte de la población no se ha trasladado nunca.

Si recapitulamos y generalizamos sobre la base del material reconocidamente fragmentario de que se dispone, podría conjeturarse que al menos uno de cada tres latinoamericanos ha cambiado de lugar de residencia al menos una vez en la vida. Asimismo, podría afirmarse que entre un tercio y la mitad de todos estos movimientos significan traslado a otro estado, probablemente luego de recorrer considerables distancias. Nuestra próxima pregunta es, por lo tanto: ¿De dónde vienen los migrantes y cuáles son los lugares de destino que prefieren?

6/ Chi-Yi-Chen, op. cit. págs. 17 a 18.

En lo que se ha escrito al respecto parece reconocerse que la abrumadora mayoría de los movimientos de población latino-americanos son del campo a la ciudad (y de preferencia a las grandes ciudades). Sin embargo, estas conclusiones se basan en las considerables diferencias entre las tasas de crecimiento de la población urbana y rural, más que en informaciones directas. Por ejemplo, en un trabajo muy difundido, Ducoff afirma que entre 1950 y 1960 los movimientos de población desde las zonas rurales a las urbanas en América Latina abarcaron alrededor de 14.6 millones de personas 7/. Si se extienden sus cálculos a 1960-1970, en este decenio se produciría una transferencia similar de algunos 24 millones de personas.

Dado que los supuestos en que se basan estos cálculos parecen razonables y dada la magnitud del movimiento supuesto, es comprensible que en América Latina se tienda a identificar las migraciones internas con los movimientos de las zonas rurales a las urbanas y particularmente con los movimientos directos del campo a la gran ciudad, con su secuela de "ruralización" de importantes sectores de las metrópolis latinoamericanas. Estas conclusiones, por lo demás, se confirman a través de las encuestas de migración realizadas en grandes ciudades; ellas indican que una proporción importante de los migrantes vienen del medio rural.

No obstante, estas generalizaciones encubren varias hipótesis relacionadas entre sí que merecen examinarse por separado. Ante todo, en lo que toca al lugar preferido de destino en los movimientos migratorios, conviene destacar que las afirmaciones sobre el predominio en el ámbito nacional de movimiento desde las zonas rurales a las urbanas, o en otras direcciones, suelen deducirse de las diferencias entre tasas de crecimiento. Generalmente los datos censales no proporcionan información directa sobre el origen de la población

7/ Louis J. Ducoff, "The role of migration in the demographic development of Latin America", The Milbank Memorial Fund Quarterly, 43 (4), segunda parte, págs. 197 a 210. Similares son los enfoques que aplican Lowdon Wingo, Jr., "Recent patterns of urbanization among Latin America countries", Urban Affairs Quarterly, 1967, 2(3), págs. 81 a 109 y U.N. Bureau of Social Affairs, "Aspectos demográficos de la urbanización en América Latina", P.M. Hauser (compilador), La urbanización en América Latina, UNESCO, Lieja, 1962.

urbana y rural que ha migrado, y menos sobre la población que reside en localidades de diversos tamaños; en cambio, las encuestas locales efectivamente informan sobre el origen rural o urbano, pero necesariamente pasan por alto otras corrientes migratorias.

Por lo que sabemos, la única fuente de información a escala nacional de que se dispone sobre esta materia son tabulaciones iniciales efectuadas por el CELADE sobre migraciones por "ciudades capitales", "otras zonas urbanas" y "zonas rurales" ^{8/}. Los resultados que arrojan los dos estudios basados en este material ponen en tela de juicio la validez de la afirmación de que en América Latina los únicos movimientos importantes son del campo a la ciudad y particularmente a la ciudad principal. En Colombia, según el censo de 1964, seis millones y medio de los 17.5 millones de habitantes del país residía en un municipio o departamento distinto del natal. De éstos, la proporción de migrantes que había atraído Bogotá (12.6 %) sólo era levemente superior a su proporción de la población total (9.6 %). Entre tanto, las demás zonas urbanas del país, que contenían 43 % de la población nacional, acogieron 53 % del total de migrantes y más revelador aún es quizá el hecho de que 36 % de los migrantes residían en zonas rurales ^{9/}. Por desgracia, no hay datos disponibles sobre el origen rural o urbano de ninguno de estos movimientos, pero no es aventurado suponer que, en Colombia, aproximadamente la tercera parte de migraciones son desde zonas rurales a otras también rurales.

Asimismo, del estudio basado en las tabulaciones de la OMUECE para Costa Rica, puede concluirse que en 1963 la tercera parte de sus habitantes (1.3 millones en total) residían en un municipio o provincia distinto del natal. Aproximadamente 30 % de estos migrantes residía en la capital de San José, y 14 % en otras ciudades. Y, lo que viene aún más al caso, no menos de 57 % del total de migrantes fue

^{8/} En CELADE, Boletín del Banco de Datos, Nº 5, 1972, pueden encontrarse pormenores sobre los objetivos y características del proyecto de este organismo encaminado a proporcionar tabulaciones especiales basadas en muestras censales.

^{9/} Martine, op. cit. págs. 5 y 6.

enumerado en zonas rurales 10/. Por tanto, no hay duda de que en Costa Rica, no obstante el muy comentado atractivo que ejerce la capital, las principales corrientes migratorias se producen entre zonas rurales.

Por desgracia, aún no se dispone de datos comparables sobre otros países de la región. Las tabulaciones especiales basadas en la serie de censos de 1970 proporcionarán más detalles sobre estas materias, pero por el momento los dos ejemplos señalados previenen contra el riesgo de generalizar sobre la preponderancia absoluta de los movimientos hacia zonas urbanas. Con esto no se pretende descartar la migración del campo a la ciudad, porque indudablemente este movimiento es el de mayor importancia en América Latina; sólo se busca evaluar otros tipos de migración, dado que hasta ahora se ha hecho hincapié, a veces exclusivamente, en el movimiento del campo a la ciudad. En lo que respecta al futuro, la gradual urbanización de la población latinoamericana hará que inevitablemente los movimientos entre zonas urbanas representen una proporción cada vez mayor de las migraciones. El resto del presente trabajo se ocupará de analizar la importancia de los movimientos migratorios, tanto para las zonas receptoras como para los propios migrantes, en tres tipos de zonas de destino.

B. ADAPTACION DE LOS MIGRANTES Y CONSECUENCIAS DE LAS MIGRACIONES

Los efectos de las migraciones, sea para las zonas de origen, para las de destino o para los propios migrantes, dependen en gran parte de la composición de la población que migra. El análisis de las funciones o disfunciones que desempeñan las migraciones en una zona de destino determinada gira en torno a la capacidad del migrante para establecerse provechosamente en su nuevo ambiente. En realidad, estas características son las que determinan si la migración ha de traducirse en una redistribución racional de la mano de obra productiva en una matriz de oportunidades desiguales a nivel nacional, o en la aglomeración de elementos parasitarios en una estructura socioeconómica o de empleo de por sí confusa.

10/ Pantelides, op. cit. págs. 4 y 5.

/No obstante

No obstante su importancia, suele faltar información satisfactoria que relacione en forma directa las características de los migrantes con las de la población no migrante en el lugar de destino, mal frecuente que ha dado margen a afirmaciones contradictorias sobre el papel que desempeñan los migrantes 11/. Un conjunto de tabulaciones especiales preparadas por CELADE a partir de una muestra del censo colombiano como parte del proyecto OMUECE 12/ nos permite analizar las características y la adaptación de los migrantes en forma mucho más detallada de lo que normalmente permiten los estudios a nivel nacional. Estas tabulaciones distinguen entre los migrantes según tres amplias categorías de lugares de destino: la capital (Bogotá), otras zonas urbanas, y zonas rurales. El siguiente análisis de la adaptación de los migrantes y de las consecuencias de las migraciones girará en torno a dos ejes fundamentales:

a) Las características demográficas de los migrantes: su composición por edad y sexo, y su estado civil, y

11/ Corrientemente se cree que los migrantes predominan en los tramos más bajos de la escala socioeconómica y se supone que en este sentido las diferencias entre migrantes y nativos son pronunciadas. Varios estudios recientes sobre características de las migraciones indican que aun puede generalizarse poco sobre la materia. Véase, por ejemplo, Juan Elizaga O, "Migraciones interiores: evolución reciente y estado actual de los estudios", Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1970, tercera sesión, págs. 12 a 13, y John Macisco, "Some thoughts on an analytic framework for rural to urban migration", ibid., págs. 7 y 8, Véanse además Jorge Balan, "Migrant-native socioeconomic differences in Latin American cities: a structural analysis", Latin American Research Review, 1969, 4 (1), págs. 3 a 29; Harley Browning, "Migrant selectivity and the growth of large cities in developing societies", en Rapid Population Growth, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971, págs. 273 a 314.

12/ Véase CELADE, Banco de Datos, Boletín Informativo, Nos. 3 y 4.

/b) Las

b) Las características que determinan la adaptación económica de los migrantes: alfabetismo y nivel de instrucción, participación en la fuerza laboral, rama de actividad económica, situación ocupacional y participación en actividades económicamente marginales. La determinación de las diferencias en cada una de estas esferas debería proporcionar gradualmente elementos para lograr una visión general de las repercusiones positivas o negativas de las migraciones en las distintas zonas de recepción. Tales elementos se reseñarán en los párrafos finales de la presente sección.

1. Características sociales y demográficas

a) Composición por edades de la población migrante

Aunque la búsqueda de características universales en las migraciones ha resultado relativamente infructuosa, hay una variable - la edad de los migrantes - que muestra bastante uniformidad en todo el mundo. En América Latina, como en otros lugares, los adultos jóvenes parecen predominar entre los migrantes, particularmente en las corrientes migratorias hacia zonas de atracción urbanas. (La composición de las corrientes migratorias hacia zonas rurales se ha estudiado poco.)

En una encuesta por muestreo realizada en seis ciudades de Brasil se encontró que 66.5 % de los migrantes a estas ciudades había llegado a ellas entre los 15 y los 39 años de edad 13/. Del mismo modo, en San Salvador, un muestreo realizado en 1960 indicó que, en el momento de efectuarse la encuesta 64 % del total de migrantes a esa ciudad tenía entre 15 y 44 años 14/. En Lima Metropolitana, un estudio realizado en 1966 reveló que 56.5 % del total de migrantes a la zona tenía entre 15 y 39 años de edad al llevarse a cabo el estudio 15/. En el Gran Santiago, entre los migrantes recientes (es

13/ Bertram Hutchinson, "The migrant population of urban Brazil", América Latina, 6 (2), abril-junio 1963, págs. 41 a 71.

14/ Naciones Unidas, Aspectos demográficos y socioeconómicos del área metropolitana de San Salvador, E/CN.12/OCE/333, págs. 57 y 58.

15/ Dirección Nacional de Estadística del Perú, Encuesta en Lima Metropolitana, Lima, 1966, pág. 25.

decir, con menos de diez años de residencia), 83.1 % tenía entre 15 y 44 años; y más de seis de cada diez de estos migrantes recientes habían llegado antes de cumplir los veintiséis años 16/.

Frente a pruebas tan reiteradas, lo inesperado sería que en Colombia no predominaran los migrantes jóvenes. En el cuadro 2 se compara la estructura de edades, por sexo, de los migrantes recientes (es decir, los que tienen menos de cinco años de residencia en el lugar de destino) a Bogotá y a otras zonas urbanas y rurales, con la de una población en la que no influyen las migraciones, en este caso, la población total de Colombia. Debido a que en la presente muestra surgieron dificultades en la compilación de datos respecto a los menores de 10 años, la comparación debió limitarse a la población de 10 años y más.

El cuadro 2 muestra que en Colombia los migrantes efectivamente tienden a pertenecer a los grupos jóvenes, pero que se observan variaciones considerables según el sexo y el lugar de destino. En los varones, la principal diferencia entre los migrantes y la población del país se encuentra en el grupo de 20 a 29 años. En síntesis, entre los migrantes varones recientes a los tres lugares de destino mencionados, pero particularmente a Bogotá, la proporción del total que tiene de 20 a 29 años es apreciablemente mayor que en el país en su conjunto; en la capital, la diferencia es tan grande que entre los migrantes casi todos los demás grupos de edades son proporcionalmente más reducidos que los correspondientes al total del país. Este mismo grupo de edades también predomina claramente en las migraciones masculinas a otras zonas urbanas y a zonas rurales, aunque no de manera tan acentuada como en el caso de Bogotá. Así, en general, la distribución por edades de los varones que migran a zonas rurales es la que más se asemeja a la del país, mientras que la de los migrantes a Bogotá es la menos parecida.

16/ Bruce Herrick, Urban Migration and Economic Development in Chile, MIT Press, Cambridge, Mass., 1964, págs. 73 a 76; Juan Elizaga, Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina, CELADE, 1970, págs. 31 a 40.

Cuadro 2

COLOMBIA: COMPOSICION POR EDADES DE LOS MIGRANTES RECIENTES COMPARADA CON LA DE LA POBLACION TOTAL, SEGUN SEXO Y LUGAR DE DESTINO

(Porcentajes)

Edad y sexo	Migrantes recientes a Bogotá	Migrantes recientes a otras zonas urbanas	Migrantes recientes a zonas rurales	Población de Colombia
<u>Varones</u>				
10 - 19	30.9	33.8	32.2	35.3
20 - 29	38.4	29.2	28.9	21.7
30 - 39	16.7	17.8	18.9	16.7
40 - 49	6.8	9.1	10.5	11.6
50 - 59	4.3	5.3	5.2	7.6
60 y más	2.9	4.7	4.3	7.1
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Mujeres</u>				
10 - 19	39.6	39.9	34.9	34.4
20 - 29	31.9	28.1	29.0	22.8
30 - 39	13.0	14.0	17.9	16.9
40 - 49	6.0	7.9	9.0	11.0
50 - 59	4.6	4.8	4.9	7.1
60 y más	4.9	5.2	4.3	7.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: OMIJCE, Colombia, cuadros 1 y 20.

/El predominio

El predominio de migrantes jóvenes es mayor aún en las mujeres. Las migrantes son considerablemente más jóvenes que la población femenina del país pero también son bastante más jóvenes que los migrantes varones. Esto se observa de manera especial en las migraciones a Bogotá y otras zonas urbanas, donde aproximadamente 40 % de las migrantes recientes tienen entre 10 y 19 años. En total, 72 % de las mujeres de 10 años o más que migran a Bogotá y 68 % de las migrantes a otras zonas urbanas tienen de 10 a 29 años; en el plano nacional, en cambio, la proporción del total es de 57 %. En las zonas rurales, las mujeres migrantes tienden a ser algo mayores, y aunque la proporción de ellas entre 20 y 29 años es más alta que la que se observa en la población total, en general su estructura de edades se aparta menos que en los demás grupos migrantes de la correspondiente a la población nacional.

En resumen, como era de esperar dados los resultados de investigaciones anteriores sobre las características de las migraciones, los migrantes a todas las zonas de Colombia pertenecen principalmente a los grupos más jóvenes. Por lo general, entre los migrantes las mujeres son más jóvenes que los varones, mientras que en los movimientos migratorios a Bogotá y, en menor grado, aquellos a otras zonas urbanas, el predominio de migrantes jóvenes de ambos sexos es particularmente acentuado. Si suponemos - como parece razonable - que los migrantes anteriores surgieron en gran parte de los mismos grupos de edades que los migrantes recientes en 1964, cabría preguntarse cuál ha sido el efecto a largo plazo de esta modalidad en las estructuras demográficas de las zonas receptoras.

Es interesante observar que el análisis por corte transversal de la composición según edad y sexo de nativos, migrantes e inmigrantes (véase el cuadro 3) no revela de inmediato este predominio de migrantes jóvenes. De hecho, la superioridad numérica de los migrantes sólo se manifiesta en las cohortes mayores de veinte años y tiende a acentuarse a medida que aumenta la edad.

Cuadro 3

COLOMBIA: PORCENTAJE DE NATIVOS, MIGRANTES E INMIGRANTES, POR EDAD Y SEXO, EN CADA COHORTE DE LA POBLACION DE BOGOTA, DE OTRAS ZONAS URBANAS Y DE LAS ZONAS RURALES

Edad y sexo	Bogotá				Otras zonas urbanas				Zonas rurales			
	Nativos	Migrantes	Inmigrantes	Total	Nativos	Migrantes	Inmigrantes	Total	Nativos	Migrantes	Inmigrantes	Total
Varones												
0 - 9	83.9	15.6	0.6	100.0	79.5	20.2	0.3	100.0	84.8	15.1	0.1	100.0
10 - 19	56.7	42.8	0.5	100.0	61.1	38.4	0.4	100.0	74.1	25.8	0.1	100.0
20 - 29	28.3	70.7	1.0	100.0	41.8	57.6	0.5	100.0	60.9	38.9	0.2	100.0
30 - 39	23.3	73.8	2.9	100.0	35.6	63.2	1.2	100.0	58.0	41.8	0.2	100.0
40 - 49	20.4	77.5	2.1	100.0	34.9	64.0	1.0	100.0	56.8	43.0	0.2	100.0
50 - 59	15.8	79.9	4.3	100.0	33.2	65.5	1.3	100.0	56.4	43.3	0.3	100.0
60 y más	18.2	77.1	4.7	100.0	35.6	62.8	1.7	100.0	57.7	41.9	0.4	100.0
<u>Total</u>	<u>50.5</u>	<u>48.2</u>	<u>1.3</u>	<u>100.0</u>	<u>57.5</u>	<u>41.9</u>	<u>0.6</u>	<u>100.0</u>	<u>71.3</u>	<u>28.6</u>	<u>0.1</u>	<u>100.0</u>
Mujeres												
0 - 9	83.4	16.1	0.5	100.0	78.8	21.0	0.2	100.0	84.9	15.1	0.1	100.0
10 - 19	48.4	50.9	0.7	100.0	57.0	42.7	0.3	100.0	76.6	23.3	0.1	100.0
20 - 29	25.5	73.5	1.1	100.0	40.2	59.2	0.6	100.0	66.6	33.2	0.2	100.0
30 - 39	21.5	77.0	1.6	100.0	37.4	61.8	0.7	100.0	63.1	36.8	0.2	100.0
40 - 49	19.4	78.5	2.1	100.0	35.6	63.5	1.0	100.0	63.8	36.0	0.2	100.0
50 - 59	16.3	81.3	2.3	100.0	36.6	62.7	0.7	100.0	63.8	36.1	0.1	100.0
60 y más	15.2	83.0	1.7	100.0	39.2	60.0	0.9	100.0	65.3	34.4	0.2	100.0
<u>Total</u>	<u>45.3</u>	<u>53.6</u>	<u>1.1</u>	<u>100.0</u>	<u>55.0</u>	<u>44.5</u>	<u>0.5</u>	<u>100.0</u>	<u>74.6</u>	<u>25.2</u>	<u>0.1</u>	<u>100.0</u>

Fuente: OMJECE, Colombia, cuadro 18.

Como es natural, esto se explica porque la distribución por edad y sexo de la población nativa se ve afectada por nacimientos, defunciones y migraciones, mientras que en la de los migrantes sólo influyen las muertes y la migración. De ahí que la población nativa de Bogotá y de otras zonas urbanas y rurales aumente con el nacimiento de hijos tanto de los nativos como de los migrantes, de modo que la composición de la población tiene una amplia base que disminuye en cada cohorte sucesiva debido al curso normal de la mortalidad y a la emigración. En cambio, la migración neta acrecienta continuamente cada nivel de la población migrante. Así por ejemplo, los migrantes que en 1964 tenían entre 30 y 39 años incluían todos los sobrevivientes de los migrantes de 30 a 39 años en el período 1954-1964, más los sobrevivientes de los migrantes de 20 a 29 años en el período 1944-1954, y así sucesivamente. Por tanto, aunque la pirámide por edad y sexo de los nativos era más o menos normal, la de los migrantes absolutos sobrevivientes se ensanchaba en los grupos de edades centrales como consecuencia de una constante infiltración en ellos.

Estas consideraciones elementales explican que el corte transversal de la composición de la población no revela de inmediato la juventud de los inmigrantes.

Aparte este comentario metodológico, el cuadro 3 permite observar una gran proporción de migrantes en la población tanto masculina como femenina de Bogotá, de otras zonas urbanas y de zonas rurales. Aunque esta afirmación se aplica a todas las cohortes, en Bogotá la proporción es particularmente grande entre mayores de 30 años, grupos constituidos en un 70 a 80 % por migrantes. En otras zonas urbanas, los migrantes constituyen más de 60 % de todos los grupos de varones y mujeres mayores de 30 años, y en las zonas rurales, la proporción correspondiente fluctúa entre 40 y 45 % para los varones y entre 35 y 40 % para las mujeres.

b) Composición por sexo de las corrientes migratorias

Las modalidades de migración por sexo llaman quizá menos la atención que aquellas por edad; sin embargo, las fuentes de que se dispone parecerían indicar que en la mayoría de las corrientes migratorias latinoamericanas, particularmente entre los migrantes a corta distancia y en dirección a las ciudades, predominan las mujeres. Luego de examinar la tasa anual de migración, por sexo, a las principales ciudades latinoamericanas entre 1938 y 1963, Elizaga llega a la conclusión de que la migración femenina es más intensa que la masculina 17/. Los estudios antes mencionados sobre la migración a seis ciudades de Brasil y a Lima, San Salvador y Santiago, acusaron resultados similares 18/, corroborados por el hecho de que la relación de masculinidad urbana es inferior a la nacional en todos los países latinoamericanos salvo Perú, al parecer como consecuencia del predominio de las mujeres en las migraciones del campo a la ciudad, característico de la región 19/.

Sin embargo, en un estudio de las migraciones interdepartamentales en Guatemala, Arias comprobó que, en general, la migración era mayor entre los varones; sólo en seis de veintidós departamentos las cifras correspondientes a las mujeres fueron más altas y, de éstos, sólo el de Guatemala acusó un aumento neto 20/. Por su parte Elizaga estima que en Venezuela los datos revelan un notable equilibrio entre ambos sexos, tanto en la migración interestatal como en la intraestatal 21/, y Burnight afirma que en México, en los decenios de 1930 y 1940 el número de varones en las migraciones interestatales es

17/ Juan Elizaga, "Internal migrations in Latin America", Milbank Memorial Fund Quarterly, 43 (3-4), págs. 149 a 150.

18/ Véanse las notas 13 a 16.

19/ Naciones Unidas, División de Población, "Demographic aspects of urbanization in Latin America", en P.M. Hauser (compilador) Urbanization in Latin America, UNESCO, 1961, págs. 101 y 102.

20/ Jorge Arias, "Internal migration in Guatemala", Proceedings of the International Population Conference, Nueva York, 1961, pág. 400.

21/ Juan Elizaga, "Differential migration in Latin America", Proceedings of the International Population Conference, ibid., pág. 418.

bastante superior al de mujeres. Aunque las tasas correspondientes a ambos sexos aumentaron entre los años treinta y los años cuarenta, en este período se observó aproximadamente la misma diferencia en las tasas femeninas y masculinas 22/.

Sin embargo, las discrepancias entre ambos conjuntos de observaciones no son necesariamente inconciliables. En efecto, cuando se controla la distancia y la dirección, como sugirió originalmente Ravenstein 23/, se comprueba que en los movimientos del campo a la ciudad y aquellos a corta distancia predominan las mujeres. Esto puede relacionarse principalmente con las metas ocupacionales de las jóvenes de zonas rurales que se inclinan más a buscar empleo en las ciudades, particularmente en el servicio doméstico o en la industria. A su vez, en los movimientos a larga distancia y entre zonas rurales predominan los varones jóvenes, de modo que al analizar las modalidades generales de la migración, las tendencias contrarias tienden a compensarse.

Según lo expuesto, Bogotá atraería un número desproporcionadamente alto de migrantes mujeres; otras zonas urbanas (que incluyen grandes zonas metropolitanas, pueblos pequeños y todas las ciudades de tamaño intermedio) tendrían una mayoría no tan marcada pero siempre importante de mujeres entre los migrantes y, por último, las zonas rurales incluirían una proporción mayor de migrantes varones.

El cuadro 4 indica que efectivamente éstas son las modalidades predominantes. Del total de migrantes a Bogotá 56 % está constituido por mujeres; además, en todas las cohortes de edad (salvo el grupo de 30 a 39 años que mostraba una ligera mayoría de varones), predominaban las mujeres. Del total de migrantes a otras zonas urbanas las mujeres constituían el 54 % y predominaban en todas las cohortes, salvo entre los 30 y 39 años. En cambio, una fuerte mayoría (59 %)

22/ Robert G. Burnight, "International migrations in México", Proceedings of the International Population Conference, *ibid.*, pág. 468.

23/ E.G. Ravenstein, "The laws of migration", Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 48, junio de 1885, segunda parte, págs. 167 a 235, y vol. 52, junio de 1889, págs. 241 a 345.

Cuadro 4

COLOMBIA: RELACION DE MASCULINIDAD DE LOS MIGRANTES RECIENTES, POR
EDAD Y LUGAR DE DESTINO

Edad	Lugar de destino		
	Bogotá	Otras zonas urbanas	Zonas rurales
10 - 19	62	71	130
20 - 29	95	88	141
30 - 39	101	108	148
40 - 49	90	98	165
50 - 59	57	94	150
60 y más	47	77	140
<u>Total</u>	<u>72</u>	<u>85</u>	<u>141</u>

Fuente: OMUEGE, cuadro 23.

/del total

del total de migrantes a zonas rurales estaba formada por varones, que predominaban sin excepción en todos los grupos de edades.

Sin embargo, dentro de cada uno de estos grupos se observan importantes diferencias en la relación de masculinidad por edades. Por ejemplo, en las migraciones a Bogotá el número de mujeres supera al de varones en proporción de diez a seis entre los 10 y los 19 años. Esto concuerda con nuestro anterior análisis de las modalidades de la migración por edades (véase nuevamente el cuadro 2), en que se demostró que es mucho más probable encontrar mujeres que varones entre los migrantes recientes de 10 a 19 años. Este mismo fenómeno se observa en la mayoría de las migraciones hacia zonas urbanas en América Latina y lo más probable es que en este caso también pueda atribuirse a la afluencia de mujeres jóvenes que van a la capital en busca de empleo en el servicio doméstico. Entre los migrantes a Bogotá el número de mujeres también es superior al de varones en todos los demás grupos de edades, salvo la cohorte de 30 a 39 años, pero la diferencia es particularmente marcada en el grupo de 50 años y más. Parece razonable atribuir esto último a diferencias de mortalidad por sexo en las zonas de origen, que impulsarían a las mujeres sobrevivientes a trasladarse a vivir con familiares que hubiesen migrado antes.

Los datos sobre diferencias de sexo en las migraciones a otras zonas urbanas se asemejan mucho a los de Bogotá, pero las diferencias son menos marcadas. Más concretamente, las mujeres vuelven a predominar en todos los grupos de edades salvo entre los 30 y los 39 años y las diferencias son mayores en ambos extremos de la escala de edades. Es probable que aquí también influyen las razones que se dieron con respecto a Bogotá, y que la atenuación de las diferencias se deba a la inclusión de pueblos y ciudades más pequeños entre las "otras zonas urbanas". Así, Bogotá sería prototipo de las diferencias que pueden preverse en los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades, diferencias que se atenuarían al tenerse en cuenta centros menores. En lo que respecta al sexo, las características de los movimientos migratorios hacia zonas rurales contrastan marcadamente

/con las

con las esbozadas para Bogotá y otras zonas urbanas. En ellos los migrantes varones son considerablemente más numerosos que las mujeres en todos los grupos de edades, sin excepción alguna. Este perfil tan contrario al de las migraciones hacia las ciudades refleja posibles movimientos estacionales y lo que es más importante, el tipo de oportunidades de empleo existentes en las zonas rurales. Las mujeres, jóvenes o adultas, simplemente no migran en gran escala a zonas rurales en busca de nuevas oportunidades.

Así pues, la composición de los migrantes por edad y sexo en Colombia adopta una modalidad general concordante con la que cabría esperar sobre la base de los principios de selectividad que se confirman de manera constante en los estudios sobre la migración realizados en América Latina. La abrumadora mayoría de los migrantes recientes son jóvenes cuando llegan a su lugar de destino; además, en las corrientes migratorias a las ciudades y pueblos predominan las mujeres, mientras que las migraciones a zonas rurales incluyen una importante mayoría de varones. Al parecer, estas diferencias emanan en forma natural de las oportunidades de empleo que ofrece cada zona de destino.

c) Estado civil

El estado civil de quienes integran las corrientes migratorias latinoamericanas se ha analizado insuficientemente, no por falta de interés, ya que las diferencias de estado civil sin duda influyen considerablemente en los sistemas sociales de las zonas de origen y destino, sino más bien por falta de información.

Los escasos estudios existentes en América Latina sugieren que entre los que migran a las grandes ciudades hay una proporción de solteros muy superior a la que se observa en los lugares de que proceden o a los que se dirigen 24/. Basándose en las encuestas por zonas realizadas en Colombia, sólo cabe suponer que el estado civil de los migrantes varía considerablemente según su origen y destino 25/.

24/ Browning, op. cit., pág. 288.

25/ William L. Flinn, Rural to urban migration: a Colombian case, Land Tenure Center, University of Wisconsin, RP NQ 19, julio de 1966; W. Flinn y J. Converse, "Eight assumptions concerning rural-urban migration in Colombia: a three shantytown test", Land Economics, 44 (4), págs. 456 a 466, noviembre de 1970.

Sin embargo, a pesar de estas variaciones locales, cuando se examina el estado civil de nuestros tres grandes grupos de migrantes se observa bastante uniformidad.

La visión global y comparada del estado civil de los migrantes recientes y los residentes que ofrece el cuadro 5 permite distinguir modalidades reveladoras 26/. En primer término, en los migrantes recientes hay una proporción bastante más alta de hombres y mujeres no casados (es decir, solteros, separados o viudos) que en la población residente, sea de la capital o de otras zonas urbanas, y la diferencia es mucho más marcada en la primera. En cambio, aunque entre los migrantes varones recientes a las zonas rurales la proporción de no casados es ligeramente más alta que entre los residentes, la diferencia se compensa con creces porque el fenómeno contrario predomina en la población femenina. Ninguna de estas relaciones parece guardar una relación significativa o coherente con las migraciones a corta distancia (intermunicipales) o a larga distancia (interdepartamentales).

Los datos que hemos analizado se refieren a la totalidad de los migrantes y residentes, sin considerar más variable que el sexo. Como gran parte de la variación observada podría atribuirse simplemente a la variada composición por edades de los distintos grupos, de manera que en todo análisis más detenido será preciso considerar también la edad. El cuadro 6 presenta una comparación del estado civil de los migrantes recientes a las tres zonas principales y de los residentes en ellas, expresada en

26/ En la presente exposición se utilizan con frecuencia comparaciones porcentuales entre migrantes recientes y residentes, por lo que quizá convenga explicar los métodos de computación empleados. La OMUECE proporciona dos series de cuadros: una se refiere a la población total de la capital, de las zonas urbanas y de las zonas rurales, y la otra ofrece la misma información respecto de los migrantes recientes a cada una de estas zonas. Para hacer una comparación significativa entre los migrantes recientes y todos los demás residentes, hay que restar cada subgrupo de migrantes recientes del subgrupo pertinente en el cuadro total de población. Para simplificar la redacción, de ahora en adelante los nacidos en el lugar más todos los migrantes anteriores a cada una de las zonas de destino se denominarán simplemente "residentes". Cabe observar que la inclusión de migrantes no recientes en la categoría de residentes puede servir para alterar o minimizar diferencias importantes en las comparaciones entre migrantes y no migrantes.

Cuadro 5

COLOMBIA: COMPARACION DEL ESTADO CIVIL DE MIGRANTES
Y RESIDENTES, POR SEXO, 1964

Estado civil	Lugar de destino					
	Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
<u>No casados</u>						
Residentes	52.0	56.8	57.9	59.7	57.7	53.6
Inter - DAI a/	-	-	62.2	64.5	60.3	48.0
Inter - DAM b/	67.1	68.1	63.7	63.2	63.9	46.7
<u>En unión marital</u>						
Residentes	48.0	43.2	42.2	40.3	42.3	46.3
Inter - DAI	-	-	37.9	35.5	39.7	52.0
Inter - DAM	33.0	31.9	36.2	36.8	36.2	53.3

Fuente: OMJECE, Colombia, cuadro 20.

a/ División administrativa intermedia.

b/ División administrativa mayor.

Cuadro 6

COLOMBIA: COMPARACION DE LA PROPORCION DE PERSONAS NO CASADAS EN LA POBLACION DE
MIGRANTES Y RESIDENTES, POR SEXO, LUGAR DE DESTINO Y TIPO DE MIGRACION: TASAS
NORMALIZADAS SOBRE LA BASE DE LA DISTRIBUCION POR
EIDADES DE LA POBLACION, 1964

	Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Residentes	54.5	60.0	57.6	59.9	58.1	53.8
Inter - DAI	-	-	59.0	61.1	59.4	49.2
Inter - DAM	64.3	65.0	61.6	61.2	63.4	48.5

Fuente: OMUECE, Colombia, cuadros 1 y 20.

/tasas normalizadas

tasas normalizadas sobre la base de la composición de la población de Colombia en 1964. Demuestra que, aunque se elimine el efecto de la edad en el estado civil, las modalidades antes analizadas siguen siendo válidas, aunque en algunos casos son menos marcadas.

En Bogotá, el predominio observado anteriormente de migrantes no casados se confirma tanto para las mujeres como para los hombres. En otras zonas urbanas de Colombia las diferencias apuntan en la misma dirección, pero la mayor proporción de migrantes, especialmente mujeres, en la categoría de los no casados se reduce a un nivel insignificante. En las zonas rurales la estandarización no ha alterado mucho la distribución, de modo que allí los migrantes recientes del sexo masculino todavía se hallan en mayor proporción que los residentes en la categoría de los no casados, en tanto que las migrantes tienden a aparecer en menor proporción que las residentes en este grupo. La confirmación de la tendencia divergente que se observa en las mujeres que migran a zonas rurales concuerda con nuestros datos sobre la elevada relación de masculinidad en los movimientos migratorios hacia esas zonas, y sugiere que las mujeres que participan en ellos lo hacen principalmente acompañando al marido. Por último, cabe destacar que, una vez más, la distancia recorrida en la migración no parece influir gran cosa en las diferencias por estado civil.

En síntesis, los datos de que se dispone actualmente parecen indicar que en los movimientos migratorios hacia la ciudad los migrantes de ambos sexos son sobre todo jóvenes sin ataduras familiares que se lanzan en busca de una vida nueva, y permiten deducir que mientras más grande es la ciudad de destino, más pronunciada es la tendencia. En los movimientos hacia zonas rurales, los migrantes varones se ciñen al mismo esquema pero las mujeres más probablemente migran con sus cónyuges. Indudablemente, estas características dependen en gran medida de la relación de masculinidad y de la distribución por edades de cada corriente migratoria, de manera que la normalización tiende a atenuar algunas diferencias. No obstante, lo esencial sigue siendo que los migrantes están representados desproporcionadamente en la categoría de los no casados.

2. Características que determinan la adaptación económica de los migrantes

Desde el punto de vista económico, quizá el efecto más importante de la composición demográfica de las corrientes migratorias se hace sentir en la capacidad física de los migrantes para incorporarse en forma productiva a la fuerza laboral de las zonas receptoras. Dado que, como se muestra en la sección anterior, entre los migrantes predominan los jóvenes no casados, en teoría las zonas receptoras se ven favorecidas por la afluencia constante de personas que, al menos físicamente, son capaces de ingresar a la fuerza de trabajo en proporción superior que la población nativa. A su vez, las zonas de origen se ven privadas de una parte considerable de su fuerza laboral joven.

Sin embargo, cosa muy diferente es que los migrantes también sean cualitativamente capaces de incorporarse a la fuerza de trabajo de las zonas receptoras en mayor proporción que la población nativa. Es muy posible que a las zonas receptoras lleguen migrantes en cantidad superior a las necesidades de mano de obra, o que no estén bien preparadas para participar en forma provechosa en la economía de las zonas receptoras. Las páginas que siguen se abocarán al examen de la contribución cualitativa de los migrantes a la fuerza productiva de las zonas receptoras.

a) Alfabetismo y educación

En lo que respecta a la capacidad del migrante de incorporarse a la fuerza laboral de las zonas receptoras pueden sostenerse dos hipótesis aparentemente antagónicas. La primera de ellas sostiene que los migrantes proceden fundamentalmente de los sectores más instruidos, más inteligentes o más capaces de la población, de modo que los migrantes están mejor preparados o más capacitados para aprender, más atentos a nuevas oportunidades, y tienen movilidad para aprovecharlas.

La segunda hipótesis postula que las posibilidades de educación en las regiones donde la migración es severa son tan limitadas, que por lo general los migrantes tienen menos educación sistemática que los residentes en el lugar de destino y, por lo tanto, están destinados a ingresar en los estratos más bajos de empleo e ingreso.

/Como quiera

Como quiera que estas hipótesis caracterizan situaciones diferentes pero cronológicamente simultáneas, es probable que ambas tengan cierta validez. Pero en realidad, la situación es bastante más compleja que lo que sugieren las dos hipótesis anteriores, y en definitiva son varias las influencias antagónicas, de estructuras y motivaciones, que determinan tanto la selectividad educacional de las corrientes migratorias como las diferencias en el nivel de instrucción entre migrantes y nativos en la zona de destino. Fundamental es en esto la estructura del sistema educativo de las zonas receptora y de origen. En general, dicho sistema es menos adecuado en las zonas rurales y ciudades más pequeñas, que en los centros urbanos más importantes, lo que induce a los jóvenes a migrar en busca de una mejor educación. Por otra parte, la educación en sí puede estimular la emigración al acrecentar las aspiraciones y las necesidades insatisfechas de quienes habitan en comunidades rurales y poblados menores. Es posible además que las personas con un nivel más alto de instrucción encuentren difícil hallar empleo adecuado en los centros más pequeños y que, por tanto estén más dispuestas a migrar.

En otro plano, se puede conjeturar que si los migrantes responden básicamente a factores de atracción del lugar de destino, lo lógico sería esperar una selección positiva. Las personas más instruidas tendrían más información sobre las oportunidades existentes y estarían en mejores condiciones de aprovecharlas. Sin embargo, cuando las decisiones de migrar se deben esencialmente a factores negativos existentes en la zona de origen, es posible que surjan dos tendencias antagónicas. Por una parte, los sectores más instruidos de la población percibirían mejor las precarias perspectivas que les esperan en su propia comunidad y serían los primeros en irse; por otra, podría sostenerse que en migraciones de repulsión, los sectores menos preparados de la población serían los menos capaces de mantenerse en la zona de origen y, por tanto, se verían obligados a abandonarla.

Es particularmente difícil aislar y verificar empíricamente esta variedad de factores contrapuestos y sin embargo traslapados, y cuya influencia seguramente ha de variar mucho en el espacio y en el tiempo.

/No obstante,

No obstante, cualquiera sea la naturaleza de los factores concretos que influyen en el perfil educativo de las corrientes migratorias, lo escrito sobre la materia parece indicar que en los países latinoamericanos se repiten en forma constante dos generalizaciones fundamentales. Primero, las migraciones del campo a la ciudad incluyen los elementos más capacitados de la población del lugar de origen. Segundo, los migrantes a los grandes centros urbanos generalmente poseen un nivel de instrucción inferior al de la población nativa de la ciudad de destino 27/. En otras palabras, aunque la migración moviliza a los elementos más capacitados del lugar de origen, las diferencias de estructura entre el sistema educativo de la zona receptora y de la de origen hacen que el nivel de instrucción de los migrantes en el lugar de destino sea inferior, particularmente en las ciudades grandes.

En Colombia, las conclusiones de los estudios realizados tenderían a confirmar estas conclusiones. Por ejemplo, la condición social de los migrantes (medida por el nivel de instrucción y por el empleo) y de sus padres es significativamente superior a la de la población nativa de su zona de origen, pero bastante inferior al de los naturales de Bogotá 28/. En cambio, otros estudios indican que la tasa de alfabetismo de los migrantes a algunas de las ciudades secundarias y a comunidades rurales es superior a la de la población nacida en esas zonas de destino 29/.

Como nos estamos refiriendo a estadísticas relacionadas con tres amplias zonas de destino, no pretendemos establecer la compleja etiología ni las características de las distintas corrientes migratorias. Intentaremos más bien, evaluar el esquema general que resulta de combinar esas diversas corrientes.

27/ Véase Browning, op.cit., y además, las notas 9 a 12, 16 y 17.

28/ Véase Alan Simmons y Ramiro Cardona, "La selectividad de la migración en una perspectiva histórica: el caso de Bogotá, 1929-1968", Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1970, págs. 7 a 11.

29/ Véase Miguel Urrutia M., Estudio económico social de los centros de la CAR, Corporación Autónoma Regional, Bogotá, 1963; véase también Marco C. Reyes, Rafael D. Prieto y William Hanneson, Estudio agro-económico de la hoya del Río Suárez, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1965.

Los datos sobre alfabetismo del cuadro 7 nos ofrecen una visión general de la capacitación relativa de los diversos grupos de migrantes y residentes. Lo primero que llama la atención cuando examinamos el porcentaje de alfabetos en cada grupo migrante y residente es que en este sentido el nivel de los migrantes parece bastante aceptable. Los migrantes a Bogotá, tanto varones como mujeres, incluyen una proporción más alta de analfabetos que los migrantes a otras zonas urbanas y, a su vez, éstos predominan todavía más entre los migrantes a zonas rurales. Sin embargo, cuando se compara la tasa de alfabetismo de la población migrante y residente en cada una de estas zonas de destino, a menudo se comprueba que las diferencias son insignificantes, aunque todas las diferencias apuntan en la dirección sugerida por las conclusiones anteriores, a saber: que las tasas de alfabetismo de los migrantes a Bogotá son ligeramente inferiores a las de los residentes, mientras que en otras zonas urbanas, particularmente en las zonas rurales, sucede lo contrario. También vale la pena observar que en el cuadro 7 ninguna de estas diferencias entre grupos migrantes, o entre migrantes y residentes, puede atribuirse a diferencias en la composición por edades, puesto que al normalizar las tasas de alfabetismo por edad simplemente se confirma lo anterior.

Si se examina el nivel de instrucción, la composición educacional relativa de los grupos migrantes a Bogotá, a otras zonas urbanas y a zonas rurales que se ofrece en el cuadro 8 confirma la tendencia sugerida. Más concretamente, los migrantes a Bogotá son indudablemente más instruidos que los que se dirigen a otras zonas urbanas. Del mismo modo, estos últimos aventajan en forma clara y considerable a los migrantes a zonas rurales. Estas diferencias son similares en todas las cohortes por edad y sexo.

Podría argumentarse que parte de la variación puede deberse a las distintas posibilidades de acceso a los servicios educativos en cada una de las tres zonas examinadas. Así, por ejemplo, el grado de instrucción de los migrantes a Bogotá sería superior al de los que migran a otras zonas urbanas tan sólo porque en la capital la matrícula escolar es mucho mayor. Este hecho tal vez ejerza cierta influencia, pero de seguro será mínima, porque nos estamos refiriendo a migrantes recientes, es decir, a personas que llevan menos de cinco años en su

Cuadro 7

COLOMBIA: ALFABETISMO DE MIGRANTES RECIENTES Y RESIDENTES, POR SEXO Y LUGAR DE DESTINO
COMPARACIONES EXPRESADAS EN PORCENTAJES Y TASAS NORMALIZADAS, 1964 a/

Clase de comparación y sexo	Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes
<u>Porcentaje de alfabetos</u>						
Varones	93.9	94.9	87.6	86.3	65.6	60.8
Mujeres	85.0	88.0	82.9	82.7	60.0	56.5
<u>Alfabetismo:</u>						
<u>tasa normalizada a/</u>						
Varones	92.7	94.8	86.8	86.5	64.8	61.1
Mujeres	82.7	88.3	81.4	83.2	60.0	56.8

Fuente: OMIECE, Colombia, cuadros 15 y 23.

a/ Tasas normalizadas basándose en la composición por edades de la población de Colombia.

Cuadro 8

COLOMBIA: COMPARACION DEL NIVEL DE INSTRUCCION DE MIGRANTES RECIENTES Y RESIDENTES POR EDAD, SEXO Y LUGAR DE DESTINO, 1964

(Porcentajes)

	Sin escolaridad		1 a 3 años		4 a 9 años		10 y más años		Total	
	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes
<u>Capital</u>										
<u>Varones</u>										
10 - 19	4.6	4.8	42.7	36.7	51.8	56.9	1.0	1.6	100.0	100.0
20 - 29	4.0	3.3	30.6	20.5	52.4	59.0	13.0	17.2	100.0	100.0
30 - 39	6.7	5.2	27.9	27.6	44.8	50.2	20.6	16.9	100.0	100.0
40 y más	9.6	7.5	30.4	25.6	39.2	48.1	20.8	18.8	100.0	100.0
<u>Total</u>	<u>5.5</u>	<u>5.4</u>	<u>32.3</u>	<u>25.8</u>	<u>48.6</u>	<u>52.8</u>	<u>13.6</u>	<u>16.1</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Mujeres</u>										
10 - 19	12.5	9.5	54.5	34.8	32.6	52.9	0.4	2.9	100.0	100.0
20 - 29	14.4	9.8	37.0	30.6	41.3	50.5	7.3	9.1	100.0	100.0
30 - 39	23.8	12.3	29.2	31.0	40.0	48.6	6.9	8.1	100.0	100.0
40 - 49	30.1	24.2	30.1	29.0	30.1	38.9	9.6	7.8	100.0	100.0
<u>Total</u>	<u>15.6</u>	<u>13.8</u>	<u>43.7</u>	<u>31.0</u>	<u>36.5</u>	<u>47.6</u>	<u>4.2</u>	<u>7.6</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Otras zonas urbanas</u>										
<u>Varones</u>										
10 - 19	12.6	14.8	45.9	41.7	40.7	42.8	0.8	0.6	100.0	100.0
20 - 29	9.1	9.7	35.9	33.6	46.9	50.5	8.1	6.2	100.0	100.0
30 - 39	10.4	12.6	32.2	34.5	46.1	46.2	11.3	6.6	100.0	100.0
40 y más	16.6	18.6	33.4	35.0	41.6	40.8	8.4	5.6	100.0	100.0
<u>Total</u>	<u>11.7</u>	<u>14.3</u>	<u>35.9</u>	<u>35.3</u>	<u>44.5</u>	<u>44.9</u>	<u>7.8</u>	<u>5.5</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Mujeres</u>										
10 - 19	20.4	15.5	50.0	44.9	29.4	38.8	0.1	0.8	100.0	100.0
20 - 29	16.7	12.9	42.0	32.6	37.4	49.3	3.9	5.1	100.0	100.0
30 - 39	24.4	18.8	35.8	35.6	35.8	42.2	3.9	3.4	100.0	100.0
40 y más	36.1	30.5	27.9	30.5	31.2	36.6	4.9	2.4	100.0	100.0
<u>Total</u>	<u>21.8</u>	<u>19.6</u>	<u>42.5</u>	<u>35.1</u>	<u>33.2</u>	<u>42.2</u>	<u>2.5</u>	<u>3.1</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Zonas rurales</u>										
<u>Varones</u>										
10 - 19	36.1	37.1	51.1	49.7	12.7	13.2	0.1	0.0	100.0	100.0
20 - 29	29.1	33.1	47.3	49.9	22.6	16.6	1.0	0.4	100.0	100.0
30 - 39	33.4	38.1	43.7	46.4	21.2	15.0	1.6	0.4	100.0	100.0
40 y más	39.7	46.2	40.7	40.2	17.9	13.1	1.6	0.5	100.0	100.0
<u>Total</u>	<u>34.0</u>	<u>39.4</u>	<u>45.9</u>	<u>45.9</u>	<u>19.1</u>	<u>14.3</u>	<u>1.1</u>	<u>0.4</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Mujeres</u>										
10 - 19	33.9	36.3	46.3	44.6	19.7	19.0	-	-	100.0	100.0
20 - 29	32.2	40.7	37.7	36.1	28.0	22.3	2.1	1.0	100.0	100.0
30 - 39	40.1	51.8	33.1	31.3	23.2	16.4	3.5	0.4	100.0	100.0
40 y más	55.5	66.5	25.8	22.0	17.4	11.3	1.3	0.3	100.0	100.0
<u>Total</u>	<u>38.9</u>	<u>51.3</u>	<u>37.1</u>	<u>31.8</u>	<u>22.4</u>	<u>16.5</u>	<u>1.6</u>	<u>0.4</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: OMICEE, cuadros 13 y 25.

/lugar de

lugar de residencia actual, de modo que la educación que hayan recibido se les impartió principalmente antes de llegar al punto de destino. Naturalmente, esto es particularmente efectivo en todos los grupos mayores de veinte años, en que la instrucción es fundamentalmente una característica estática.

En síntesis, nuestra primera conclusión sobre la selectividad por grado de instrucción de quienes participan de las diversas corrientes migratorias es clara: mientras más instrucción tenga el migrante más atraído se sentirá por los grandes centros urbanos industriales. Cabe comparar ahora el grado de instrucción de los grupos de migrantes recientes y el de la población residente en cada zona de destino.

Las tasas normalizadas según la edad que se presentan en el cuadro 9 indican que la respuesta varía de acuerdo con el destino y el sexo de los migrantes. En Bogotá, la proporción de migrantes con 10 años y más de escolaridad es igual que la de residentes, aparece menor en la categoría siguiente y mayor entre los que tienen menos de cuatro años de escolaridad. Entre los migrantes a Bogotá, las mujeres se hallan en mayor desventaja que los varones, pues tienen menores proporciones que las mujeres residentes en las dos categorías más altas, y proporciones mayores en las dos más bajas.

En realidad, en las zonas urbanas el total de migrantes recientes es proporcionalmente mayor que el de residentes en la categoría más alta, y menor en la categoría más baja. Sin embargo, estas diferencias no son grandes y en cierta medida se compensan con la proporción mayor de residentes con 4 a 9 años de escolaridad. Asimismo, las migrantes mujeres muestran leve ventaja sobre las residentes en el nivel educacional más alto, pero su posición general es considerablemente inferior, dada la mayor proporción de ellas que se halla en las dos categorías más bajas. Es interesante observar que la escolaridad de los migrantes recientes a las zonas rurales, que según se dijo antes son los que poseen menos instrucción, es bastante mayor que la de los residentes en las zonas de destino; la diferencia es significativa y se observa en ambos sexos.

/Cuadro 9

Cuadro 9

COLOMBIA: COMPARACION DEL NIVEL DE INSTRUCCION DE LOS MIGRANTES RECIENTES Y RESIDENTES, POR SEXO Y LUGAR DE DESTINO:
TASAS NORMALIZADAS DE ACUERDO CON LA COMPOSICION POR EDADES DE LA POBLACION, 1964

Sexo y destino	Nivel de instrucción							
	Sin escolaridad		1 a 3 años		4 a 9 años		10 o más años	
	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes
<u>Bogotá</u>								
Varones	6.1	5.3	34.4	28.7	47.4	53.9	12.1	12.1
Mujeres	19.4	13.8	39.9	31.7	35.2	48.0	5.5	6.5
<u>Otras zonas urbanas</u>								
Varones	12.5	14.3	38.2	37.0	43.2	44.5	6.1	4.1
Mujeres	24.3	19.3	40.1	36.8	32.8	41.2	2.9	2.6
<u>Zonas rurales</u>								
Varones	35.1	38.8	46.3	46.7	17.6	14.2	1.0	0.3
Mujeres	40.1	47.7	36.8	34.6	21.6	17.3	1.4	0.4

Fuente: OMJECE, Colombia, cuadros 12 y 25.

En síntesis, la información disponible tendería a confirmar las ideas preliminares respecto a educación derivadas del examen de los datos sobre alfabetismo. Aunque los migrantes recientes a Bogotá son los que tienen más escolaridad, su nivel de instrucción es levemente inferior al de los residentes, entre los varones, y bastante más bajo entre las mujeres. En otras zonas urbanas los migrantes varones aventajan ligeramente a los residentes pero la situación se invierte en el caso de las mujeres. Sin embargo, el nivel de instrucción de los migrantes a zonas rurales es claramente superior al de la población residente, en ambos sexos.

Considerados en su conjunto, los datos relativos al alfabetismo y la educación parecen indicar que, cualquiera que sea la naturaleza de los factores que generan las diferencias educativas, los migrantes parecen buscar su propio nivel de formación. Las diferencias entre grupos de migrantes que se dirigen a las distintas zonas son mucho más significativas que aquellas entre migrantes y residentes en el lugar de destino. En realidad, lo dicho sugiere que mientras más grande es la ciudad, más alto es el nivel de instrucción de los migrantes que atrae 30/. De todos los grupos de migrantes, los que se dirigen a comunidades rurales tienen el promedio más bajo de escolaridad, y sin embargo son los únicos que pueden preñarse de aventajar apreciablemente a la población residente en materia de educación.

b) Participación de la fuerza laboral

El análisis de la composición demográfica del movimiento migratorio en Colombia nos llevó a concluir que en los migrantes a las tres zonas de destino estudiadas predominan los jóvenes libres de ataduras familiares. En igualdad de condiciones, una estructura demográfica de esta naturaleza debería traducirse en una tasa de actividad económica más alta de los migrantes a las tres zonas de destino.

30/ Según se recordará, la índole de las tabulaciones aquí empleadas nos obliga a comparar los migrantes recientes con todos los demás residentes. Como la última categoría incluye no sólo a la población nacida en el lugar sino a todos los migrantes anteriores, podría objetarse que la inclusión de los migrantes anteriores en la categoría "otros" dificulta la comparación entre los migrantes recientes y todos los demás en función de una característica estática como el nivel de instrucción. Sin embargo, esto no le resta validez a las conclusiones aquí obtenidas, ya que tal raciocinio simplemente indicaría que las migraciones anteriores fueron igualmente selectivas.

Al respecto, tiene interés señalar que un estudio muy completo del empleo realizado recientemente en Colombia llegó a la conclusión de que:

"En todas las ciudades, con excepción de Bogotá, por lo menos la mitad de los desempleados son nacidos en ella o en el departamento anejo y su proporción es por lo general ligeramente mayor entre los que buscan trabajo por primera vez. Acaso sea más sorprendente el hecho de que en todas las ciudades en que se realizó la encuesta, los inmigrantes tienen tasas de participación mucho más altas y tasas de desempleo considerablemente más bajas que las personas nacidas en esas ciudades. En Bogotá, por ejemplo, 23 % de los desempleados son nacidos en la ciudad, 12 % corresponde a personas nacidas en otra localidad del mismo departamento y 15 % en otros departamentos. Aunque esta situación puede explicarse en gran parte por las diferencias de edad entre los dos grupos, es posible que las tasas inferiores de desempleo observadas entre los inmigrantes tengan relación importante con las características de la migración interna, por lo cual convendría estudiar el asunto con mayor detenimiento."^{31/}

Considerado desde este punto de vista, es interesante comprobar en el cuadro 10 que la proporción de migrantes a las tres zonas consideradas efectivamente que pertenecen a la categoría de personas económicamente activas tiende a ser mayor que la proporción de nacidos en las zonas de destino que se halla en esa misma categoría ^{32/}. Esta conclusión

^{31/} Naciones Unidas, Hacia el pleno empleo. Un programa para Colombia, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1970, apéndice 1, pág. 387.

^{32/} En la forma en que se utiliza en el censo colombiano, la población económicamente activa se define como "aquella de 12 años y más /en las muestras de la OMUECE se cambia a 10 años y más/ que durante el año censal ejerció una ocupación remunerada en la producción de bienes y servicios, y la que en condición de 'ayudantes familiares' trabajó sin remuneración en la empresa de su respectivo jefe de familia o pariente por lo menos durante un tercio del tiempo normal de trabajo. Dentro del año censal o período de referencia, el censo establece un límite de duración de actividad continua o discontinua, de nueve meses, para la denominación de 'ocupados' y 'no ocupados'". (República de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, XII Censo Nacional de Población, 15 de julio de 1964, Resumen general.)

es válida para hombres y mujeres; en ella no influye en absoluto la normalización sobre la base de la composición por edades (véase el final del cuadro 10). Sin embargo, cuando se examinan más detenidamente las variaciones por grupos de edades, queda de manifiesto que en el caso de los varones, la ventaja de los migrantes recientes puede atribuirse sólo al número desproporcionadamente alto de jóvenes de 10 a 19 años que tienen actividad económica. Así, los migrantes recientes tendrían un porcentaje más alto de hombres económicamente activos simplemente porque una proporción muy inferior de sus jóvenes asiste a la escuela, lo que a la larga los colocaría en desventaja.

En las mujeres, la proporción más alta de migrantes recientes económicamente activas puede comprobarse en todos los grupos de edades de cada corriente migratoria, salvo las de 40 años y más en Bogotá. Desde luego, la tasa más alta de participación en ocupaciones remunerativas concuerda con la proporción más alta de no casados, que se señaló anteriormente. Sin embargo, esa tasa más alta de participación también puede ser una espada de doble filo porque, en el presente caso, quizá indica que las mujeres migrantes recientes suelen verse obligadas a buscar trabajo remunerado para complementar un magro ingreso familiar. A la inversa, en el resto de la población habría una proporción más alta de dueñas de casa que podrían darse el lujo de no emplearse.

De esta manera, aunque a primera vista los migrantes recientes a Bogotá, a otras zonas urbanas y a zonas rurales parecerían disfrutar de una tasa más alta de participación en la fuerza laboral económicamente activa, la descomposición de esta tasa más alta por grupos de edades y sexo podría sugerir una situación global desfavorable a los migrantes recientes. En realidad, los migrantes recientes tienen una tasa de actividad más alta precisamente en los sectores menos productivos de la población. Por otra parte, podría aducirse que, cualquiera sea la estructura de sus poblaciones económicamente activas, los residentes tienen más personas a cargo que los migrantes recientes; en otras palabras, los residentes activos tienen que mantener a una proporción mayor de personas inactivas que los migrantes.

Cuadro 10

COLOMBIA: MIGRANTES RECIENTES Y RESIDENTES ECONOMICAMENTE ACTIVOS, POR EDAD, SEXO Y LUGAR DE DESTINO, 1964

(Porcentajes)

Edad y sexo	Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes
<u>Varones</u>						
10 - 19	44.0	21.3	30.5	21.4	57.8	48.7
20 - 29	85.8	88.1	88.1	88.9	97.3	97.3
30 - 39	93.0	97.5	94.4	97.0	98.4	98.3
40 y más	81.7	86.7	85.1	85.2	93.2	92.1
<u>Total</u>	<u>73.5</u>	<u>68.3</u>	<u>69.2</u>	<u>64.4</u>	<u>84.0</u>	<u>78.2</u>
<u>Mujeres</u>						
10 - 19	46.9	14.8	26.2	11.3	11.4	5.9
20 - 29	51.2	42.3	35.0	29.8	15.3	11.2
30 - 39	37.6	33.8	29.0	22.6	13.5	11.9
40 y más	16.9	25.2	19.6	17.3	14.4	13.0
<u>Total</u>	<u>42.4</u>	<u>28.0</u>	<u>27.9</u>	<u>18.8</u>	<u>13.5</u>	<u>10.0</u>
<u>Tasas de actividad normalizadas a/</u>						
Varones	71.2	65.7	68.0	65.5	82.5	79.0
Mujeres	38.5	27.0	27.0	19.0	13.4	10.0

Fuente: OMCECE, Colombia, cuadros 5, 23 y 25.

a/ Tasas normalizadas de acuerdo con la composición por edades de la población de Colombia.

Como es natural, para analizar más a fondo este problema habría que complementar los datos sobre tasas de participación con estadísticas sobre desempleo, subempleo y sobre la proporción de amas de casa y estudiantes que hay en cada uno de los grupos migrantes y no migrantes. En todo caso, la mayor tasa de actividad de los migrantes es un dato significativo. El examen de la adaptación ocupacional de los migrantes contribuirá a esclarecer el tema.

c) Adaptación ocupacional

En las secciones anteriores se demostró que los migrantes predominan entre los jóvenes no casados en edad de trabajar y que éstos registran tasas más altas de participación en la fuerza de trabajo que los residentes. Estas circunstancias, consideradas aisladamente, parecerían indicar que los migrantes se adaptan satisfactoriamente y que en general tienden a ser elementos positivos para las zonas receptoras, porque al menos físicamente, están en condiciones de incorporarse a la fuerza laboral en número superior a la población nacida en el lugar.

La anterior afirmación pierde fuerza al observar que al menos en Bogotá la tasa de alfabetismo y el nivel de instrucción de los migrantes son inferiores a los de los residentes. Además, la mayor participación relativa de los migrantes en la fuerza de trabajo se debe únicamente al número desproporcionado de ellos que se halla en las cohortes de edad y sexo menos productivas. Por tanto, sigue siendo discutible si la relación favorable entre los migrantes y el número de personas a su cargo significa ventajas reales. En las páginas que siguen se presentará información sobre la adaptación efectiva de los migrantes. La penetración cualitativa de los migrantes en la estructura ocupacional de las zonas receptoras se analizará en varios niveles complementarios.

En cierto sentido, los datos relativos a la categoría de la ocupación son los más decisivos para medir el ajuste y la contribución relativa de los migrantes a las zonas receptoras. Por desgracia, este indicador, en sus diversas dimensiones, también se basa en conceptos discutibles y ambiguos. Las definiciones de empleo, desempleo y subempleo son necesarias, pero varían enormemente y por lo general

/dejan mucho

dejan mucho que desear, particularmente si se procura aplicarlas. Las clasificaciones de la ocupación, la categoría de la ocupación y la rama de actividad económica están constituidas por categorías de status heterogéneas, de manera que para poder utilizarlas hay que formular algunas hipótesis fundamentales 33/. Además, en la estructura económica de cada una de las zonas receptoras hay diferencias fundamentales que dificultan las comparaciones de la adaptación ocupacional en estas zonas.

No obstante estas dificultades, el problema de la adaptación ocupacional no se puede pasar por alto, puesto que es fundamental para la dinámica de las migraciones y para el proceso de asimilación de los migrantes. En el presente caso, hubo que formular algunos supuestos básicos sobre el ordenamiento por status en los diversos criterios utilizados para clasificar la ocupación, como se verá en las subsecciones que siguen. Sin embargo, hay que destacar que la formulación de estos juicios no significa en modo alguno desconocer la heterogeneidad y las duplicaciones parciales de las categorías; sólo indica que en el plano global, un determinado grupo aventaja a otro no obstante las discrepancias individuales dentro de las clases y entre éstas.

i) Rama de actividad económica. Después de establecer que el nivel de participación de los migrantes es generalmente superior al de los residentes, pero que esta ventaja puede atribuirse en gran medida a la diferencia en la composición por edad y sexo de los dos grupos, nuestra siguiente pregunta se referirá a la incorporación de los migrantes en las diferentes ramas de actividad económica 34/. De acuerdo con nuestras conclusiones anteriores sobre

33/ Para un examen de este problema y una crítica perspicaz de los esquemas de clasificación existentes, véase Joseph Hodara, En torno al mercado del empleo en América Latina, CEPAL, primer borrador. Para referencias más concretas a la medición del desempleo y subempleo en Colombia, véase R.L. Slighton, Urban employment in Colombia. Measurement, Definitions and Policy Problems, Rand, 1968; OIT, op.cit., capítulo I ("The employment problem"); Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Empleo y desempleo en Colombia (particularmente el capítulo 2), Ediciones Universidad de Los Andes, Bogotá, 1968.

34/ "La 'rama de actividad económica' se refiere a la clase de actividad del establecimiento o lugar donde trabajó la persona durante el año censal". (República de Colombia, XII Censo, op.cit.)

la preparación de migrantes y residentes por sexo, los datos relativos a la rama de actividad económica que aparecen en el cuadro 11 deberán examinarse por separado para varones y mujeres, a fin de que sean comprensibles.

En lo que respecta a los varones, las principales diferencias allí anotadas consisten en que la proporción de los migrantes varones a Bogotá y otras zonas urbanas que trabajan en los servicios (personales y de otra índole) y en actividades del sector primario es mayor que la proporción de los residentes varones de esas ciudades y pueblos que se dedican a labores similares. A la inversa, los migrantes varones tienen una proporción correspondientemente menor de sus integrantes en las actividades fabriles, de la construcción y del transporte. El porcentaje que se dedica al comercio es de igual magnitud entre migrantes y residentes. En síntesis, parecería que la observación más importante que sugiere el cuadro 11 es que los recién llegados a Bogotá y otras ciudades y pueblos de Colombia encuentran empleo más fácilmente en los servicios que en los sectores más modernos de la economía.

Las migrantes recientes a Bogotá y otras ciudades ingresan en proporción aún mayor que los hombres a las actividades de servicios. Más de tres cuartos de las migrantes económicamente activas en Bogotá y otras zonas urbanas trabajan en ese sector, especialmente en los servicios personales, lo que confirma de manera categórica la enorme atracción de la ciudad para las jóvenes campesinas no calificadas, que buscan empleo en el servicio doméstico. En cambio, de la población femenina residente en esas mismas zonas sólo 35 % trabaja en servicios personales, y su participación en la manufactura y el comercio es mucho mayor.

Naturalmente, las actividades agrícolas ocupan la mayor parte de la población migrante y no migrante de Colombia, pero es interesante observar que en proporción, entre los varones los migrantes recientes están menos representados que los residentes en el sector agrícola. La diferencia es absorbida en forma gradual por los demás sectores (minería, construcción, comercio y transportes), pero muy especialmente por los servicios. Entre las mujeres activas, las migrantes recientes son menos propensas que el resto de la población a dedicarse a las actividades agrícolas, pero su participación también es inferior en la minería y en la manufactura, de manera que predomina casi sin contrapeso el sector de los servicios (particularmente personales).

Cuadro 11

COLOMBIA: RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE LOS MIGRANTES RECIENTES Y RESIDENTES, POR SEXO Y LUGAR DE DESTINO, 1964

(Porcentajes)

Ramas de actividad económica	Varones						Mujeres					
	Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales		Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes	Migran-tes	Resi-dentes
Agricultura, ganadería, caza y pesca	4.1	2.2	16.2	20.8	79.7	91.0	0.3	0.3	1.3	2.0	21.8	42.9
Minería	0.5	0.6	0.9	1.0	1.2	1.0	0.2	0.2	0.1	0.3	0.5	4.6
Manufactura	24.3	29.3	19.0	23.6	4.3	2.6	9.6	19.6	10.8	23.3	6.2	18.5
Construcción	11.1	12.6	7.8	9.6	2.8	1.2	0.2	0.4	0.2	0.4	0.4	0.2
Electricidad, gas, agua, y servicios sanitarios	0.4	0.8	0.5	0.6	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
Comercio	16.9	16.6	15.2	16.2	2.3	1.3	7.3	15.0	7.2	14.8	4.0	4.1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	6.9	9.1	7.4	8.6	1.6	0.7	0.9	2.1	0.8	1.7	1.0	0.2
Servicios personales	4.4	3.9	4.9	3.9	0.9	0.5	64.2	35.3	59.0	36.4	45.9	21.8
Otros servicios	22.2	16.4	21.3	9.5	6.0	1.2	13.1	19.6	17.6	15.9	19.4	6.0
Otros	9.1	8.6	6.6	6.1	0.9	0.6	4.1	7.2	2.9	5.0	0.8	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: OMUECE, cuadros 6 y 25.

ii) Ocupación. Para evaluar la adaptación económica de los migrantes reviste mayor importancia el tipo y nivel de la ocupación lograda que la rama de actividad económica a la que se dedican. Por desgracia, los datos relativos a este aspecto fundamental no son fáciles de sintetizar en un indicador satisfactorio, de manera que intentaremos determinar los niveles ocupacionales relativos de migrantes y residentes analizándolos desde tres puntos de vista.

Dicotomía entre actividad manual y no manual

Nuestro primer examen de la preparación de migrantes y residentes puede realizarse según la respectiva proporción de ellos que se dedica a las actividades manuales y a las no manuales. Aquí la categoría no manual incluye profesionales, técnicos, gerentes, administradores y vendedores, aparte otras actividades conexas. Por tanto, en general el status que se atribuye a estas actividades es sin duda más alto que el de la categoría manual, en la que quedan todos los demás miembros de la fuerza laboral, salvo las fuerzas armadas y las que se dedican a "ocupaciones no especificadas", que no se incluyeron en el cuadro 12.

De partida, en lo que respecta a los varones de Bogotá se observa que, comparados con los residentes, los migrantes recientes tienen una proporción ligeramente más alta de su población económicamente activa dedicada a actividades manuales, y una proporción menor en las ocupaciones de más prestigio. En las mujeres la diferencia se multiplica, puesto que el porcentaje de residentes que se dedica a las actividades no manuales dobla el porcentaje correspondiente de migrantes, y es por consiguiente mucho menor en las actividades manuales.

Por el contrario, en otras zonas urbanas de Colombia la proporción de migrantes varones que se dedica a actividades no manuales es ligeramente superior a la de los residentes, y la que realiza trabajos manuales es bastante menor. (Cabe hacer notar que los migrantes tienen una proporción más alta de la población económicamente activa en las fuerzas armadas y en ocupaciones no especificadas.) Sin embargo, la situación de las migrantes es decididamente inferior a la de las residentes, ya que, como sucede con las mujeres que han migrado a Bogotá, una proporción bastante más reducida de ellas se dedica a actividades no manuales. Por último, en lo que respecta a las zonas

Cuadro 12

COLOMBIA: PORCENTAJE ^{a/} DE MIGRANTES RECIENTES Y DE RESIDENTES ECONOMICAMENTE
ACTIVOS QUE TRABAJAN EN ACTIVIDADES MANUALES Y NO MANUALES,
POR SEXO Y LUGAR DE DESTINO, 1964

Sexo y ocu- pación	Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes	Migrantes	Residentes
<u>Varones</u>						
Manual	50.1	49.0	54.9	63.4	90.4	96.6
No manual	37.5	44.6	33.1	31.9	6.1	2.9
<u>Mujeres</u>						
Manual	76.7	55.0	75.1	63.1	77.2	88.8
No manual	20.5	40.4	22.2	33.3	22.1	9.9

Fuente: OMS/CECE, Colombia, cuadros 13 y 27.

^{a/} Los porcentajes citados en este cuadro no suman 100 porque se han omitido algunas categorías (a saber, fuerzas armadas y ocupaciones no especificadas).

/rurales, una

rurales, una proporción abrumadora tanto de migrantes como de residentes se concentra en las actividades primarias (aquí clasificadas de manuales), de manera que se precisa mayor pormenorización antes de extraer conclusiones respecto al status relativo de ambos grupos dentro del sector primario. Sin embargo, es interesante observar que los migrantes, particularmente mujeres, predominan en términos relativos en las actividades no manuales.

En síntesis, cuando se compara la situación ocupacional de los migrantes varones a zonas rurales y otras zonas urbanas con la de la población residente en los respectivos lugares de destino, la de los primeros parecería ser algo más favorable que la de los migrantes a Bogotá. Sin embargo, si se compara la estructura ocupacional de los migrantes a cada uno de estos lugares de destino, queda de manifiesto que los migrantes varones a Bogotá disfrutaban de una situación más favorable, a juzgar por la mayor proporción de ellos que se dedican a actividades no manuales. En lo que toca a las migrantes, la característica más notable es la regularidad de su estructura ocupacional, cualquiera sea el lugar de destino; aproximadamente un quinto de cada grupo ingresa a las ocupaciones no manuales, mientras que la mayoría se dedica a las ocupaciones manuales, como se dijo, principalmente en actividades de servicios.

Categoría de la ocupación

La evaluación de la categoría de la ocupación relativa basada en la clasificación del trabajo en manual y no manual deja mucho que desear en lo que toca a elaboración y detalle. En tal dicotomía es fácil señalar casos muy heterogéneos dentro de cada clase, e incluso demostrar que algunas "actividades manuales" indudablemente tienen más categoría que las "no manuales".

Uno de los métodos que se utiliza comúnmente para concretar y profundizar el análisis de las ocupaciones consiste en clasificar la población económicamente activa en empleadores, trabajadores por cuenta propia, asalariados y trabajadores familiares no remunerados. Sin embargo, esta clasificación se presta a confusiones, particularmente

/por las

por las incongruencias que aparecen en los "trabajadores por cuenta propia" y los "asalariados" 35/.

En un intento por obtener por lo menos alguna pormenorización, se reagruparon ciertas categorías de las tabulaciones de la OMUECE sobre la ocupación por categorías de ocupación, con arreglo a las pautas que aparecen en el cuadro 13. Las dos primeras categorías allí indicadas (profesionales y técnicos y empleadores) no necesitan más explicación. El término "empleados" (white collar employees) incluye tanto a gerentes y administradores como a oficinistas y vendedores (salvo los ambulantes). La expresión obreros (blue collar workers) incluye a todos los asalariados fabriles, industriales, artesanales, del transporte y de la minería. La categoría "trabajadores por cuenta propia no profesionales" incluye sobre todo empresas individuales de poca monta, como comercio ambulante, compraventas varias, agricultura de subsistencia y artesanado. Los "servicios" incluyen tanto los domésticos como otros, pero el número de los primeros es inmensamente superior. Por último, "otros trabajadores manuales y trabajadores familiares no remunerados" incluye los trabajadores de la construcción, estibadores, porteros, empleados de lavanderías, etc., además de los trabajadores agrícolas y de todos los trabajadores familiares no remunerados, cualquiera sea su ocupación.

Tampoco en este caso se pretende afirmar que cada una de estas categorías sea homogénea, ni que alguna categoría o grupo de categorías pueda definirse satisfactoriamente como un estrato o clase. Lo único que suponemos aquí es que, en general, las personas incluidas en cierta categoría tienen un status superior o inferior a los incluidos en otra.

35/ Para concretar, generalmente se considera que los "trabajadores por cuenta propia" tienen menos categoría que los asalariados, porque se piensa que la modernización de la economía trae consigo el reemplazo de las empresas individuales pequeñas por el empleo remunerado. No obstante, se incluye en ese grupo a los profesionales que trabajan por cuenta propia junto con los vendedores ambulantes, los agricultores de subsistencia y otros. Además, la categoría "asalariados" puede incluir a sirvientes domésticos cuyo empleador - contador o médico - pertenece a la misma categoría.

Cuadro 13

COLOMBIA: CATEGORIA DE LA OCUPACION DE LOS MIGRANTES Y DE LOS RESIDENTES
ECONOMICAMENTE ACTIVOS, POR SEXO Y LUGAR DE DESTINO, 1964

(Porcentajes)

Sexo y categoría de la ocupación	Bogotá		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Migran- tes	Resi- dentes	Migran- tes	Resi- dentes	Migran- tes	Resi- dentes
<u>Varones</u>						
1. Profesionales y técnicos	8.2	8.7	6.7	4.0	1.2	0.3
2. Empleadores no profesionales	3.2	6.7	4.2	7.1	7.3	12.5
3. Empleados (<u>white collar em- ployees</u>)	19.4	20.1	13.4	11.9	2.0	0.8
4. Obreros (<u>blue collar employees</u>)	34.4	35.0	26.3	27.7	6.7	3.2
5. Trabajadores por cuenta propia no profesionales	13.2	16.3	19.3	25.8	16.9	31.1
6. Empleados de servicio	10.4	5.2	8.7	4.6	2.3	0.7
7. Otros trabajadores manuales y trabajadores familiares no re- munerados (incluidos trabaja- dores agrícolas)	11.2	7.9	21.5	18.9	63.5	51.4
<u>Total a/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Mujeres</u>						
1. Profesionales y técnicas	7.2	10.1	11.3	9.7	16.2	5.1
2. Empleadoras no profesionales	0.4	1.9	0.9	2.3	3.4	7.6
3. Empleadas	11.5	24.8	8.3	16.3	3.5	1.4
4. Obreras	6.5	12.5	5.5	10.1	1.2	3.3
5. Trabajadoras por cuenta propia no profesionales	3.4	9.5	7.9	20.3	9.3	33.8
6. Empleadas de servicio	67.2	34.9	61.4	34.3	53.4	22.2
7. Otras trabajadoras manuales y trabajadoras familiares no re- muneradas (incluidas trabaja- doras agrícolas)	3.7	6.3	4.8	7.0	13.0	26.7
<u>Total a/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: OMUDEGE, Colombia, cuadros 8 y 27.

a/ El cuadro no incluye el personal de las fuerzas armadas.

/En términos

En términos más concretos, lo que se sugiere es que las categorías de profesionales y técnicos y de empleadores contienen en promedio las posiciones de status más elevado (sin que se postule relación ordinal alguna entre ellas), seguidas de los empleados y luego de los obreros. El status relativo de las tres últimas categorías es quizá menos definido, pero ciertamente su nivel global es inferior al de las cuatro primeras. Al describir estos tres subgrupos, nuestro interés principal radica en su utilidad para el estudio de las modalidades de adaptación de los migrantes a posiciones de menor categoría, y no en la formulación de posiciones diferenciadas desde un punto de vista jerárquico.

Puestos en guardia por estas observaciones, podemos comparar ahora la categoría de la ocupación de residentes y migrantes. En la población masculina de Bogotá, los residentes llevan ligera ventaja relativa a los migrantes en cada una de las cuatro categorías superiores, pero en términos estadísticos la diferencia sólo puede apreciarse en una de ellas - la de los empleadores no profesionales. En los tres grupos de menor status también es mayor la proporción de residentes que trabaja por cuenta propia, particularmente en tareas menudas y como buhoneros; por su parte, los migrantes están representados en mayor proporción en los servicios y "otras ocupaciones manuales". Vemos así que en general, los migrantes varones a Bogotá tienden a ubicarse en niveles más bien inferiores y tienen menos propensión que los residentes a vivir de empresas propias, sea como empleadores o como pequeños empresarios. La renuencia o incapacidad del migrante reciente para instalar su propia empresa se comprende fácilmente si se considera su relativo desconocimiento de oportunidades y mercados, incluso en los niveles comerciales más bajos.

En otras zonas urbanas, la categoría de la ocupación de los migrantes varones en relación con la de los residentes tiende a ser ligeramente más alta que en Bogotá. En los demás pueblos y ciudades de Colombia los migrantes también tienen menos inclinación que los residentes a ser empleadores, pero llevan ventaja relativa apreciable entre los profesionales y técnicos y algo menor entre los empleados. En el grupo de los obreros, los residentes acusan una ligera diferencia en su favor, y también tienden más a establecerse por cuenta propia en

/empresas de

empresas de poca categoría. Como en Bogotá, el número de migrantes que se desempeña en otros trabajos manuales y en los servicios es desproporcionadamente elevado.

Como se comprenderá, los migrantes varones a zonas rurales de Colombia tienen menos probabilidades de ser dueños de la tierra, sea como empleadores o como agricultores de subsistencia. La mayor parte tanto de los migrantes como de los residentes trabaja para empresas agrícolas, ganaderas, pesqueras y de caza, pero debido a su mencionada inferioridad numérica en la categoría de propietarios de tierras, casi dos tercios de la fuerza laboral formada por los migrantes se hallan en el sector primario; en cambio, sólo la mitad de los residentes activos forman parte de ese sector. Asimismo, en términos relativos, los migrantes aventajan a los residentes entre los profesionales y técnicos, empleados y obreros y en el sector de los servicios.

En síntesis, si se examinan las tres corrientes de migrantes varones, puede afirmarse que aunque la proporción de migrantes a Bogotá que se dedica a actividades de mayor status es superior a la que se observa en otros migrantes, en lo que toca a categoría de ocupación su situación es ligeramente inferior a la de los varones residentes en Bogotá. Por su parte, los varones que han migrado a otras zonas urbanas aventajan a la población residente en medida similar. Entre los varones que migran a zonas rurales la proporción de propietarios de tierras, y particularmente de minifundistas, es mucho más reducida, y la de asalariados agrícolas mucho mayor; además, muestran leve ventaja en todas las categorías de status más alto, salvo la de los empleadores. En general, la distribución relativa de migrantes y residentes por sectores es bastante uniforme en los diversos lugares de destino: los migrantes se encuentran más representados en los servicios y "otras ocupaciones manuales", mientras que los residentes tienen mayor propensión a trabajar por cuenta propia. Las demás diferencias son menos importantes que esta distribución de las actividades de menos categoría.

La proporción siempre más alta de migrantes asalariados, unida al predominio de los residentes entre los empresarios (diferencia que se hace más notoria en los niveles más bajos), parecería indicar que
/los migrantes

los migrantes son capaces de incorporarse a la fuerza laboral productiva. En un intento de explicar la mayor tasa de actividad de los migrantes basándose en ideas preconcebidas sobre status ocupacional supuestamente inferior, un autor afirma que "los naturales de Bogotá prefieren ocuparse como asalariados mientras que los inmigrantes se inclinan más a trabajar por cuenta propia. Obviamente, esta diferencia influye en las tasas de actividad porque, en sentido estricto, los primeros estarán más expuestos al desempleo y, además, en el primer caso, el período de desempleo será mayor" 36/.

Sin embargo, en la práctica, se ha demostrado que las tasas de actividad de los migrantes son más altas no obstante estar más representados en puestos asalariados supuestamente más difíciles de obtener. Por lo tanto, no parece haber confirmación empírica de que los migrantes estén imposibilitados de lograr empleos productivos. El que tiendan o no a acrecentar desmedidamente la oferta laboral y a reducir los salarios es otro problema, que no puede resolverse fácilmente con los datos de que se dispone en la actualidad.

En la población femenina, la categoría de la ocupación de las migrantes recientes tanto a Bogotá como a otras zonas urbanas es claramente inferior a la de las residentes. Las migrantes a las zonas urbanas de Colombia incluyen una proporción inferior de profesionales y técnicas (salvo en "otras zonas urbanas" donde acusan una leve ventaja), de empleadoras, de empleadas y de obreras que las residentes. En realidad, con la sola excepción anotada, las migrantes tienen menor participación en todas las categorías salvo los servicios, donde duplican casi la proporción de las residentes. En las zonas rurales, nuevamente las migrantes tienen proporciones marcadamente superiores a las de las residentes en los servicios; más de la mitad de las migrantes económicamente activas y sólo un quinto de las residentes se desempeñan en tareas de esta índole. Por otra parte, 16 % de las mujeres que migran a las zonas rurales trabaja en labores profesionales

36/ Carlos García Navia, "Educación y desempleo en Bogotá, 1969", Seminario sobre Marginalidad en América Latina, CEPAL, Santiago, noviembre de 1970.

y técnicas (principalmente como maestras y enfermeras), frente a sólo 5 % de las residentes, y también se hallan en desventaja entre las empleadas. Una vez más se nota la ausencia de migrantes en las categorías empleadoras y trabajadoras por cuenta propia y su muy inferior proporción en las labores agrícolas y en otros trabajos manuales.

De esta manera, en cada uno de los grupos de mujeres migrantes la mayoría de las económicamente activas trabaja en servicios. Además, como entre los varones, la proporción de mujeres migrantes que trabaja en empresas propias importantes o pequeñas es considerablemente inferior a la de residentes. Sin embargo, contrariamente a lo que sucede con los migrantes varones, quienes en algunos casos disfrutaban de una distribución ocupacional más ventajosa que la de los residentes, las mujeres migrantes se encuentran regularmente con mayor frecuencia que las residentes en las ocupaciones de menor categoría, con la sola excepción de aquellas que se trasladan a zonas rurales y allí realizan tareas no manuales.

iii) Proporción de migrantes que se dedica a actividades económicamente marginales. Ante los movimientos de población en gran escala, la urbanización acelerada y la disociación de los procesos de industrialización y urbanización que suele denunciarse en América Latina, tal vez cabe preguntarse ante todo en qué medida los migrantes contribuyen a engrosar los sectores económicamente marginales de la población. En realidad, dada la particular composición y función del sector terciario que caracterizan la estructura económica latinoamericana, la elevada proporción de migrantes que trabaja en los servicios, especialmente los personales, vendría a confirmar la idea de que los migrantes se hallan en categorías de ocupación inferiores. Además, comúnmente se sostiene que la migración excede las oportunidades de empleos y, por ende, que los migrantes, carentes en su mayoría de preparación adecuada, se ven empujados hacia actividades económicamente marginales. Sin embargo, esta hipótesis sólo se ha podido poner a prueba directamente en ciertas localidades, y uno de los méritos de las tabulaciones de la OMUECE es que permiten efectuar una exploración aproximada de ella en un plano más general.

/Para los

Para los fines del presente trabajo, la mano de obra marginal puede definirse como todos los que viven en el nivel de ingreso más bajo - cercano al de subsistencia - sea por la naturaleza improductiva y prescindible de sus ocupaciones, o porque el trabajo es irregular o imposible de obtener. La mano de obra marginal más las personas a su cargo constituyen la población marginal.

Con todo, la aplicación práctica de esta definición es variable, y en cierto modo arbitraria. En las tabulaciones de la OMUECE utilizadas en el presente trabajo las actividades marginales se agruparon en tres categorías principales: a) trabajadores por cuenta propia que incluyen minifundistas, jornaleros y vendedores ambulantes, personas dedicadas a los servicios y artesanos no calificados; b) trabajadores familiares no remunerados en la agricultura, el comercio ambulante y el trabajo manual, y c) servidores domésticos. Dentro de las limitaciones impuestas por los datos censales esta clasificación da una visión bastante aproximada del subempleo y de la marginalidad 37/.

Utilizando estas delimitaciones, se puede comparar el porcentaje de migrantes recientes activos de 10 años y más que trabajan en actividades marginales, con el que corresponde a la población residente. La comparación que aparece en el cuadro 14 pone de relieve que la proporción de migrantes varones a Bogotá, a otras zonas urbanas y a zonas rurales que se dedica a actividades marginales es inferior a la de residentes. La diferencia es mínima en el caso de Bogotá, mayor en otras zonas urbanas y se acentúa aún más en las zonas rurales. En cada caso, la diferencia se debe sobre todo a la proporción mayor de naturales del lugar que trabajan por cuenta propia en actividades marginales, conclusión que concuerda con observaciones que se formularon al analizar la categoría de la ocupación; sin embargo, los residentes en zonas rurales tienen una proporción mayor de sus integrantes en la categoría de trabajadores familiares no remunerados.

37/ Carmen Arretx propone un esquema distinto en La información y los estudios demográficos en América Latina (ST/ECLA/Conf.41/L.9), Seminario sobre utilización de estudios y datos demográficos en la planificación, agosto de 1971. Allí sugiere que si se verifican simultáneamente la edad, la educación, la ocupación y la categoría de la ocupación, se puede llegar a una definición operativa más adecuada del subempleo. Lamentablemente, en el presente caso no se dispuso de tabulaciones de esa naturaleza.

Cuadro 14

COLOMBIA: COMPARACION DEL PORCENTAJE DE MIGRANTES RECIENTES Y DE RESIDENTES,
DE 10 AÑOS Y MAS QUE SE DEDICAN A ACTIVIDADES MARGINALES, POR
SEXO Y LUGAR DE DESTINO, 1964

Sexo	Lugar de destino					
	Capital		Otras zonas urbanas		Zonas rurales	
	Migran- tes	Resi- dentes	Migran- tes	Resi- dentes	Migran- tes	Resi- dentes
<u>Varones</u>						
Trabajadores por cuenta propia	6.1	7.7	9.3	12.9	13.0	23.8
Trabajadores familiares no re- munerados	0.2	0.0	0.7	1.3	6.4	12.6
Servicio doméstico	1.0	0.3	0.9	0.5	0.5	0.3
<u>Total</u>	<u>7.3</u>	<u>8.0</u>	<u>10.9</u>	<u>14.7</u>	<u>19.9</u>	<u>36.7</u>
<u>Mujeres</u>						
Trabajadoras por cuenta propia	1.3	2.3	1.9	3.1	0.1	2.9
Trabajadoras familiares no re- muneradas	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	1.1
Servicio doméstico	26.0	8.0	14.9	5.5	0.7	2.1
<u>Total</u>	<u>27.4</u>	<u>10.4</u>	<u>16.9</u>	<u>8.8</u>	<u>0.8</u>	<u>6.1</u>

Fuente: OMJECE, cuadros 8 y 26.

/Cabe observar

Cabe observar de paso que la proporción de varones migrantes o residentes que se dedican a actividades marginales es considerablemente menor en Bogotá que en otras zonas urbanas, y alcanza su nivel más alto en las zonas rurales. Como es natural, esto se debe a que en nuestra clasificación incluimos la agricultura de subsistencia entre las actividades marginales.

En las mujeres, la clasificación relativa de migrantes y residentes según la respectiva proporción de ellas que se dedica a actividades marginales es diametralmente opuesta, salvo en las zonas rurales, donde la mayor proporción de mujeres residentes que trabaja en la agricultura de subsistencia compensa una situación que de lo contrario sería desfavorable para las migrantes. Así, como entre los migrantes varones, las mujeres que han migrado a Bogotá y otras zonas urbanas tienen una proporción menor que las residentes dedicadas a actividades marginales por cuenta propia, pero esta diferencia se compensa con creces por su predominio en los servicios domésticos. Sin embargo, tal vez lo más importante que revela el cuadro 14 es que tres quintos del total de las migrantes económicamente activas, cualquiera sea su lugar de destino, trabajan en actividades marginales, mientras que entre los varones la proporción fluctúa entre la quinta y la décima parte.

Así, pues, nuestro esquema de clasificación de las actividades marginales sugeriría que hay que enfocar la migración masculina y femenina desde ángulos muy diferentes. Contrariamente a lo que se suele sugerir, en realidad los migrantes varones derivan en menor proporción que los residentes hacia actividades marginales. Si bien es cierto que en esta conclusión pueden haber influido los criterios que hemos aplicado, a falta de información más adecuada merece nuestra atención. En lo que se refiere a las mujeres, es indudable que las migrantes mujeres acrecientan los contingentes de población que realizan actividades improductivas desde el punto de vista económico.

C. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Considerados en su conjunto ¿qué sugieren estos datos relativos al volumen y las características de las corrientes migratorias acerca de la redistribución de la población y de la adaptabilidad y productividad de los migrantes?

Ante todo, aunque la información sobre el volumen de las migraciones no sirve para evaluar los movimientos generales que tienen lugar dentro de los países latinoamericanos, hay indicadores burdos que señalan que los movimientos migratorios efectivamente son amplios y diversificados: probablemente uno de cada tres latinoamericanos reside en una zona administrativa distinta de aquella en que nació. Estos movimientos son principalmente hacia zonas urbanas, pero no se puede pasar por alto que en Colombia y Costa Rica, que son los dos países respecto de los cuales poseemos datos a escala nacional, las migraciones hacia zonas rurales representaron respectivamente más de un tercio y más de la mitad de todos los movimientos de población.

Como consecuencia del movimiento cada vez mayor de migrantes a lo largo de los años, la composición demográfica de las zonas receptoras se ha visto seriamente afectada por la población inmigrante. En Colombia, por ejemplo, los migrantes constituyen aproximadamente el 75 % de la población de 30 años y más en la capital, y el 60 % en otras zonas urbanas. Sin embargo, incluso en las zonas rurales los efectos de las migraciones son apreciables, ya que dos quintos de la población rural de Colombia también están formados por migrantes. Vemos así que, en mayor o menor medida, casi todas las ciudades, pueblos, villorrios y zonas agrícolas se ven afectadas por la llegada de inmigrantes o por la salida de emigrantes.

Las consecuencias que acarrearán estos amplios movimientos dependen mucho de la composición de las corrientes migratorias, lo que otorga considerable importancia al estudio de las características demográficas, económicas y sociales de los migrantes. En Colombia, la composición por edad y sexo de los migrantes concuerda con las de otros movimientos latinoamericanos: las corrientes migratorias a Bogotá y otras zonas urbanas incluyen una proporción elevada de mujeres y jóvenes, y los /movimientos migratorios

movimientos migratorios hacia zonas rurales también abarcan un segmento apreciable de jóvenes, pero allí termina la semejanza puesto que los varones constituyen la mayoría de los migrantes a zonas rurales.

El estudio comparativo del estado civil de migrantes y residentes mostró que quienes más migran son los solteros. Con excepción de las mujeres migrantes a zonas rurales (cabe suponer que generalmente acompañan a sus cónyuges), los migrantes de todas las cohortes de edades y de ambos sexos, cualquiera sea su lugar de destino o la distancia que recorran, tienden a incluir una proporción mucho más alta de solteros que las categorías correspondientes de residentes.

Así, pues, a juzgar exclusivamente por estas características demográficas, bien podría decirse que una elevada proporción de migrantes son físicamente vigorosos y no tienen ataduras familiares. Por tanto, podría postularse que los migrantes estarían particularmente capacitados, por lo menos en términos físicos y cuantitativos, para participar plenamente en los procesos económicos de sus respectivas zonas de destino. Que sean o no cualitativamente capaces de hacerlo es otro problema, que ha sido abordado desde varios puntos de vista conexos.

En lo que toca al alfabetismo y la educación, los migrantes que se dirigen a Bogotá superan considerablemente a los que se trasladan a otras zonas urbanas y aún más a los que se dirigen a zonas rurales. Sin embargo, debido a los diferentes niveles educativos de las respectivas zonas receptoras, los migrantes con más educación (es decir, los que se dirigen a Bogotá) poseen un nivel de instrucción inferior al de los residentes en la capital; los migrantes y residentes de las demás zonas urbanas poseen aproximadamente el mismo nivel de educación general, mientras que los migrantes con menos instrucción (los que se dirigen a zonas rurales) de hecho aventajan notablemente a los naturales de esos lugares. Sin embargo, las diferencias entre migrantes y residentes en cada caso tienen menos importancia que las diferencias entre los diversos grupos de migrantes.

¿De qué manera se reflejan estas diferencias de educación en la estructura del empleo de las zonas receptoras? Ante todo, es hasta cierto punto significativo que los migrantes recientes a Bogotá, a otras zonas urbanas y a zonas rurales aventajen considerablemente a los residentes en lo que toca a su participación en las actividades económicas. No obstante, al examinar con más detenimiento esta diferencia, queda de manifiesto que la superioridad de los migrantes se concentra sistemáticamente en dos categorías - los varones de 10 a 19 años y las mujeres de todos los grupos de edades. Esto indicaría que en algunos aspectos, las tasas más altas de actividad de los migrantes son disfuncionales, porque pueden interpretarse como indicio de que es menor la proporción de varones jóvenes que asiste a la escuela y la proporción de dueñas de casa desempleadas.

En vista de las diferencias mencionadas en lo que respecta a calificación y participación por sexo en la fuerza laboral, se hace imprescindible estudiar por separado los varones y las mujeres en cada una de las zonas de destino, a fin de ofrecer un resumen coherente de la forma en que se distribuyen los migrantes y residentes en las diversas categorías de ocupación.

Los varones migrantes a Bogotá constituyen indudablemente el grupo de migrantes mejor preparado y su adaptación al trabajo es la más satisfactoria. Sin embargo, su situación ocupacional generalmente es inferior a la de la población residente. Por ejemplo, es menor la proporción de sus miembros económicamente activos que trabaja en actividades no manuales y pertenece a cada una de las cuatro categorías de ocupación de mayor status aunque, la diferencia sólo es de significación en la categoría de los empleadores, donde los migrantes están marcadamente menos representados. En verdad, uno de los rasgos sobresalientes de la estructura ocupacional de los migrantes es que son mucho menos propensos que los residentes a establecerse por su propia cuenta - sea de empleadores o como empresarios de bajo nivel. Por otra parte, la participación de los migrantes en actividades de servicios y otros trabajos manuales es desproporcionadamente alta. Así, aunque en los varones de Bogotá las diferencias entre migrantes y residentes son /pequeñas, indican

pequeñas, indican en forma persistente que los migrantes se hallan en un nivel algo inferior al de los residentes dentro de la jerarquía ocupacional. Sin embargo, gracias a la aversión de los migrantes a trabajar por cuenta propia, esta inferioridad no los conduce hasta lo que hemos denominado sector marginal, porque en la práctica los residentes tienen una proporción levemente superior de sus miembros en esta categoría, cuyo status es el más bajo.

En otras zonas urbanas de Colombia, la comparación entre migrantes y residentes en lo que respecta a ocupación parecería favorecer a los primeros. Por una parte, los migrantes tienen una mayor proporción de sus contingentes en las actividades de servicio y en "otras ocupaciones manuales", pero en compensación, también la tienen entre los profesionales, técnicos y empleados. Por otra parte, es menor su participación relativa en actividades genéricamente "manuales". Como en Bogotá, los migrantes a otras zonas urbanas tienen menos propensión a ser empleadores o a trabajar por cuenta propia. Por último, entre los migrantes la proporción de personas que realizan actividades económicamente marginales es substancialmente menor que entre los residentes.

En lo que respecta a las zonas rurales, la fuerza laboral formada por los migrantes varones se caracteriza esencialmente por la ausencia de propietarios de tierras, sea como empleadores o como agricultores de subsistencia. Por tal motivo, los migrantes se hallan más comúnmente en la categoría de los asalariados. Si se considera la rama de actividad económica, se comprueba que las ocupaciones de los migrantes tienden a ser más diversificadas, que las de los residentes aunque como es natural la mayor proporción de ambos grupos trabaja en la agricultura. Además el porcentaje de los migrantes que se dedica a actividades no manuales y trabajos de obrero es inferior al que se registra entre los residentes; en cambio, la proporción de los migrantes que desempeña actividades marginales es apreciablemente menor que entre los residentes.

/Por tanto,

Por tanto, parecería que al compararlos con los residentes varones en sus respectivos lugares de destino, los migrantes a zonas rurales y a zonas urbanas de Colombia, excluido Bogotá, disfrutaban de una posición ocupacional favorable con relación a los residentes, mientras que los migrantes a Bogotá son los que se encuentran en la situación más desventajosa. Sin embargo, es preciso subrayar que se trata de términos relativos y que la variada estructura ocupacional que se encuentra en esas tres zonas de destino impide generalizar. Con todo, puede afirmarse que al comparar los distintos grupos migrantes se comprueba la existencia de un claro ordenamiento jerárquico. En efecto, al comparar los grupos migrantes entre sí, los migrantes varones a Bogotá, que incluyen una mayor proporción de profesionales, técnicos, empleados y obreros, disfrutaban de una situación privilegiada que deriva de su mayor preparación; del mismo modo, los migrantes a zonas urbanas aventajan considerablemente a las cohortes correspondientes de migrantes a zonas rurales que se hallan en las mismas categorías.

Volviendo ahora a la distribución de las migrantes mujeres por categoría de ocupación, es evidente que, aunque sólo se considere la población económicamente activa, las mujeres que migran a Bogotá o a otras zonas urbanas tienen una situación inferior a la de los migrantes varones y de las mujeres residentes.

La principal característica del empleo de las migrantes en Bogotá y otras zonas urbanas es su predominio en el sector de los servicios, fenómeno que puede interpretarse literalmente como una tasa más alta de empleo en los servicios domésticos. Es muy probable que las mujeres solteras, acudan o no a los pueblos y ciudades con la intención de dedicarse al servicio doméstico, se encuentren en esa situación poco después de su llegada. Como consecuencia de este proceso el porcentaje de mujeres migrantes a las zonas urbanas que pertenecen a las categorías de técnicas y empleadoras, y de empleadas y obreras, es menor que el que se observa entre las residentes. Además, como en el presente modelo los servicios domésticos se clasificaron como actividad económicamente marginal, es natural que las migrantes se destaquen más en las actividades marginales.

/La distribución

La distribución por categorías de ocupación de las migrantes a las zonas rurales es un poco más ambigua. De una parte, su tasa de actividad es muy inferior a la de cualquier otro grupo migrante, y también aquí se destacan en el servicio doméstico; de otra, tienden mucho menos que las mujeres residentes a trabajar en minifundios familiares, y su participación en las categorías profesionales es significativamente alto. En síntesis, podría deducirse que las mujeres migrantes a zonas rurales ingresan a la estructura ocupacional en los niveles más altos como maestras y enfermeras, o en los niveles más bajos como sirvientas domésticas, posibilidad que es tres veces más frecuente.

Así, pues, consideradas en su conjunto, los datos que se ofrecen en esta oportunidad indican que en Colombia los migrantes varones más capacitados se encauzan espontáneamente hacia los lugares de destino que ofrecen mejores posibilidades económicas. Los migrantes con más educación se dirigen a la capital y logran mejores empleos que los demás grupos de migrantes. Las ciudades y pueblos menores atraen a un grupo algo menos preparado pero que sin embargo es capaz de obtener empleo en cierto sentido superior al de los residentes. Si pudiésemos llevar a cabo una verificación por tamaño de las ciudades, tal vez quedaría de manifiesto una gradación de las características de capacitación y empleo en las diversas ciudades, determinada por el tamaño y la categoría de ellas. Los migrantes con menos preparación se dirigen a las zonas rurales pero, en general, tienden a poseer más instrucción y a tener una situación ocupacional ligeramente superior a la de los residentes de esas zonas.

Al reflexionar sobre el nivel de instrucción relativo de migrantes y residentes, sus respectivas tasas de participación en la fuerza laboral y las categorías de ocupaciones que obtienen, no parece razonable seguir afirmando que los migrantes varones están imposibilitados para competir por empleos productivos con la población natural de las localidades hacia las cuales migran. Antes de adelantar conclusiones lo ideal sería contar con información más completa y detallada; sin embargo, no es aventurado deducir que, pese a las

/grandes diferencias

grandes diferencias que se observan en la composición de los tres grupos de migrantes varones, la comparación global del aporte potencial y real de migrantes y residentes a la fuerza de trabajo de las respectivas zonas de destino ha de arrojar resultados que no serán desfavorables para los migrantes.

Sin embargo, tal vez lo que a la larga realmente interesa saber en virtud de los estudios de las migraciones no es tanto la composición relativa de migrantes y naturales, sino si la afluencia en gran escala de migrantes puede perjudicar a ambos grupos al acrecentar excesivamente la oferta de mano de obra. Ahora bien, este último punto no se puede examinar sin analizar a la vez la capacidad real de las estructuras existentes en la zona de origen para asimilar en forma productiva a los eventuales migrantes. Pese a que no se pueden abordar con la información de que se dispone actualmente, estas cuestiones más generales nos sirven para reordenar nuestras conclusiones dentro de una perspectiva más amplia, y señalan temas que deben investigarse.

Por último, la presente investigación deja en claro que las mujeres que migran a cualquiera de los tres lugares de destino constituyen el grupo migrante menos capacitado y menos productivo. Sin embargo, el problema no puede considerarse desde el punto de vista más bien estrecho de la productividad económica, ya que si estas mujeres se desarraigan y migran en busca de empleo en el servicio doméstico, es porque subjetivamente consideran que esa vida es mejor que la que llevan en su tierra natal. Es probable además que la situación no varíe mientras no se introduzcan profundas modificaciones en la estructura socioeconómica circundante que permitan ofrecer a esas mujeres mejor educación y empleo más productivo.

Capítulo VII

POBLACION, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

1. El desarrollo y sus componentes

Tradicionalmente se ha estimado que tierra, mano de obra y capital son los factores básicos de la producción en que descansa la riqueza de un país, y que lo que hace que un país se "desarrolle" o no es la forma en que se manejan tales factores, que en términos generales se conciben respectivamente como recursos naturales (disponibilidad de tierras fértiles, bosques, minerales, productos del mar); recursos humanos (que incluye conocimientos, inventiva, espíritu creador e iniciativa comercial, y también la propensión a consumir que da lugar a un mercado adecuado y cada vez mayor), y riqueza (niveles globales de ingreso, ahorro, inversión y acervo de bienes de capital en la economía). El éxito del desarrollo nacional se ha medido en función de la magnitud global del ingreso nacional, el ingreso por habitante (desestimando en la práctica la distribución social y regional), las tasas de crecimiento y el comportamiento del comercio internacional.

En los últimos treinta años la atención se ha centrado sucesivamente en ciertas variables y relaciones recíprocas que se considera cruciales para el proceso de desarrollo. La función que desempeñan la población, la tecnología, los recursos y el producto no sólo es importante en sí, sino también como consecuencia de su acción recíproca; el uso que hace la población de los recursos es lo que influye en los niveles y tipo de producción, que a su vez determinan la calidad y gama del consumo popular. Además, el uso de los recursos depende de la percepción que tenga la sociedad de lo que constituye un recurso utilizable, y de su capacidad para traducirla en la aplicación de tecnología a las materias primas de que dispone. En los últimos doscientos años este proceso de influencias recíprocas ha tenido una expansión acumulativa que, particularmente en las naciones ricas, se ha traducido en mayor demanda de nuevas técnicas para aprovechar los

recursos naturales y en mejoramientos de los sistemas de transporte, a medida que las sociedades industrializadas amplían su búsqueda de tierras cultivables y de materias primas para sustituir recursos caros o agotados en las regiones ya explotadas. Además, el constante progreso técnico ha llevado a descubrir nuevas fuentes de riqueza y, a su vez, ha modificado los métodos y tipos de producción y creado nuevas formas de bienes de consumo y nuevas demandas.

El esquema 'población - tecnología - recursos - producto' (con el consiguiente consumo) es útil para describir la estructura básica y el curso del proceso de desarrollo, y su expansión constante en los doscientos años transcurridos desde la revolución industrial. Sin embargo, aunque allí están los ingredientes técnicos y económicos esenciales, se necesita más para explicar por qué el crecimiento adopta determinada modalidad; en qué medida su particular estructura ha mejorado la calidad de la vida humana, y, lo que quizá viene más al caso, si ha variado la calidad de la vida de manera diferente para distintos sectores de la humanidad, y qué desventajas ha traído consigo.

En general, el desarrollo ha sido un proceso de crecimiento acumulativo tanto en términos de conocimiento tecnológico como de complejidad de la producción y del consumo. Sin embargo, la desigual distribución social y espacial de los frutos del crecimiento, unida a la degradación del medio ambiente por la destrucción y al uso dispendioso de los recursos naturales, y a la perpetuación a escala aún mayor de condiciones inadecuadas de asentamiento humano, han planteado una serie de interrogantes que no pueden resolverse únicamente - y ni siquiera básicamente - en los términos técnicos o económicos tradicionales. Pese a la enorme capacidad técnica de que dispone la humanidad, las principales características del proceso de desarrollo en los años setenta siguen siendo la desigualdad y el desequilibrio, la división del mundo en desarrollados y subdesarrollados en el plano nacional, regional y social; para tratar de explicarlo hay que introducir variables que no son ni económicas ni técnicas.

Hoy los factores sociales y políticos y los problemas espaciales y del medio ambiente se consideran cada vez más en la apreciación del proceso de desarrollo, conjuntamente con las variables más tradicionales, mientras sociólogos y planificadores buscan un enfoque que a la vez les permita analizar el proceso de desarrollo basándose en una gama más amplia de criterios, y encontrar respuesta a los problemas conociendo más las repercusiones de las distintas decisiones de política.

El análisis de las variables sociopolíticas podría ayudar al planificador a comprender, digamos, por qué la actividad económica y la población se concentran cada vez más en un número reducido de grandes centros; por qué se emplean determinadas técnicas que exigen gran densidad de capital cuando hay excedente de mano de obra; por qué se producen o importan artículos suntuarios cuando otros criterios tal vez indiquen que, desde el punto de vista social, producir artículos básicos para la mayoría malnutrida, mal cobijada y mal vestida de la población sería una inversión nacional más justa. La combinación de las variables sociopolíticas, técnicas y económicas ayudaría al decisor o investigador a analizar con mayor profundidad y penetración el funcionamiento de una sociedad, a través del examen de sus motivaciones, sus objetivos y sus principios.

En esta búsqueda de un enfoque integral de la política de desarrollo (que, por lo general, se encuentra aún en las primeras etapas de su evolución) los factores espaciales y ambientales contribuyen mucho a esclarecer algunas consecuencias de los distintos tipos de desarrollo, en función de la forma y estructura de los asentamientos humanos, las relaciones entre ciudad y campo, la distribución espacial de la actividad económica y la distribución espacial del consumo de bienes y servicios.

Los componentes de carácter ambiental y espacial se encuentran estrechamente relacionados, ya que ambos proporcionan al decisor indicadores físicos sobre el funcionamiento (bueno o malo) de la sociedad. El uso del medio ambiente natural puede conducir a

/desarrollar o

desarrollar o a destruir los recursos; a crear o no un medio ambiente urbano o rural aceptable para la vida humana, o un medio ambiente social habitable. Todo esto demuestra en forma práctica que la sociedad tiene capacidad para proveer en bien de la ciudadanía a través de la proyección de los resultados concretos, por así decirlo, del funcionamiento y del juego recíproco de otros aspectos menos tangibles del sistema.

El "desarrollo" equivale entonces a la forma en que interactúan todas las variables del sistema - población, tecnología, recursos, producción (y consumo) - y los factores sociales, políticos, espaciales y ambientales. A su vez para cumplir con ciertos propósitos o principios las estrategias de desarrollo deben seleccionar y conciliar estas variables y sus relaciones recíprocas.

2. El factor población

a) Crecimiento y tamaño

La "población" es el factor que inicia y realiza el proceso de desarrollo, el fin último del desarrollo mismo y el elemento que soporta los desajustes y contradicciones en el funcionamiento del sistema.

Las demás variables guardan una relación de dependencia con la "población" constituida en comunidades organizadas; así, los recursos son función del concepto que se tenga de la sociedad, y de la capacidad del hombre para utilizarlos mediante la aplicación del conocimiento técnico; la clase y variedad de bienes producidos, conjuntamente con la ubicación de la actividad económica y del asentamiento humano, dependen en gran parte del tipo de sociedad que se construya para satisfacer las exigencias de los grupos sociales dominantes.

Por lo demás, los estrechos vínculos que existen entre los problemas demográficos y ambientales son inmediatos y evidentes. El hombre ha influido mucho en la evolución del medio ambiente a través de la historia, y particularmente en los últimos doscientos años, en que ha aumentado en forma acelerada la especie humana y su

/capacidad técnica

capacidad técnica para producir y destruir. En los dos últimos decenios el fenómeno de una población que aumenta a ritmo acelerado y que exige cada vez más del medio ambiente y del acervo de recursos disponibles para mantener a la humanidad, luego de ser preocupación de unos cuantos especialistas ha pasado a convertirse en obsesión mundial.

América Latina, con una tasa de crecimiento de la población más alta que la de las demás grandes regiones del mundo, es particularmente sensible a la afirmación de que la presión de ese crecimiento es una de las principales razones que ha agudizado los problemas ambientales; distintos gobiernos han adoptado posiciones que fluctúan entre dos extremos: reconocer que es necesario reducir tan rápido crecimiento mediante políticas de población concretas, y rechazar de plano cualquier sugerencia de que convendría moderar el incremento de la población. (Cabe observar que en materia de política hay una gran diferencia entre las declaraciones y la acción en ambos extremos de la gama de opciones.)

No es este el lugar para realizar una evaluación detallada de las distintas posiciones, ni tendría mucha utilidad analizar en términos generales la población del continente, dadas las enormes diferencias entre los países, no sólo en cuanto a tamaño sino también en lo que respecta a la densidad de la población y las tasas, distribución y componentes del crecimiento demográfico.

En la mayor parte de los países latinoamericanos la densidad de la población sigue siendo baja, lo que ha llevado a sostener que la región, o al menos algunos países de ella, necesitan gente para poblar sus grandes extensiones deshabitadas y para explotar y utilizar la gran abundancia y diversidad de sus recursos. Además, como señala Víctor Urquidí, una población de 650 millones de personas en el año 2000 "...coloca a América Latina en otro nivel con relación a la situación mundial. Hay muchos en la región que equiparan la población con el poder político o, en todo caso, con una

mayor influencia en los problemas mundiales".^{1/} Además, no puede pasarse por alto el problema de las fronteras cuando hay gobiernos que estiman que el incremento acelerado de la población de su vecino constituye una amenaza potencial contra su propia integridad.

Aunque estos argumentos pueden ser válidos - o al menos comprensibles -, hay otros dos factores que también deben tenerse en cuenta cuando se analizan los problemas del desarrollo nacional. El primero de ellos es la relación entre la densidad de la población y el nivel de desarrollo económico. Suele afirmarse que la densidad de la población por kilómetro cuadrado en América Latina hace de ella una región comparativamente subpoblada; esto no tiene mucho sentido en un continente cuyas condiciones geográficas y climáticas son tan variables, y que tiene grandes extensiones no aptas para la ocupación - al menos con las actuales técnicas y capacidad de inversión - y otras propicias para formas de explotación que requieren muy baja densidad de población, como la silvicultura o la ganadería ovejuna. Si se analiza la relación entre población y desarrollo socioeconómico - o más simplemente, entre el número de personas a las que hay que alimentar, albergar, vestir, emplear y proporcionar servicios sociales básicos, y la capacidad para hacerlo de la mayor parte de las sociedades dada su actual estructura económica y social - América Latina tiene hoy más población que la que puede atender.

b) La distribución de la población

Cabe considerar en segundo lugar que la distribución de la población es sumamente desigual y que gran número de personas se concentra en unas pocas zonas metropolitanas - generalmente las capitales -, mientras la población de las zonas rurales sigue aumentando con rapidez debido a la elevada tasa de incremento natural. (Más adelante se analizará la influencia que ejercen en el medio

^{1/} Víctor Urquidí, "Latin American demographic growth: political, social and economic forces", trabajo leído ante la Population Association of America, Nueva Orleans, 26 a 28 abril 1973, pág. 4.

ambiente los millones de personas que se concentran en una o dos zonas geográficas delimitadas, así como la falta de desarrollo de las zonas periféricas.) 2/

Los niveles de urbanización registran un aumento general, pese a que varían mucho de un país a otro, pues fluctúan entre los de las comunidades altamente urbanizadas de Argentina, Uruguay y Chile y los de las comunidades predominantemente rurales de Paraguay, Bolivia y Ecuador en América del Sur, y Haití, Honduras y Guatemala en América Central y el Caribe.

En algunos casos, la combinación de altas tasas de crecimiento general de la población con la tendencia a migrar - en particular, aunque no exclusivamente, desde el campo y los pueblos pequeños a los grandes centros metropolitanos - se ha traducido en tasas de crecimiento de 6 o 7 % anual, lo que equivale a duplicar la población de las grandes ciudades aproximadamente cada diez años. 3/

2/ Según la Oficina de Ciencia y Tecnología de la AID, el estudio realizado por ésta en 35 países del mundo en desarrollo "...revela que hay una estrecha relación inversamente proporcional... entre la presión de la población humana y la urbanización, por una parte, y la calidad del medio ambiente, por otra" - ("Environmental problems in selected developing countries: Preliminary survey", Washington, julio de 1971, pág. 8, documento mimeografiado).

3/ En Brasil, por ejemplo, el promedio anual de crecimiento de las ciudades con más de 500 000 habitantes alcanzó a 6.2 % en 1940-1950, a 7.2 % en 1950-1960, y a 6.8 % en 1960-1970; las tasas correspondientes al total de zonas urbanas fueron de 5.3, 6.4 y 6.1 respectivamente. (Véase George Martine y César Peláez, "Tendencias de la urbanización del Brasil, 1940-1970", CEPAL, documento mimeografiado presentado al Seminario Técnico sobre Urbanización y Crecimiento Demográfico en América Latina realizado en Río de Janeiro del 3 al 7 de abril de 1972.) Es posible que se esté produciendo una declinación gradual a largo plazo del predominio de la metrópoli, pero si ello es efectivo la tendencia tardará mucho en manifestarse, dados los grandes incrementos en cifras absolutas.

Dos características de este proceso de hiperurbanización merecen mención especial. Ante todo, es muchísimo más pronunciado que en las naciones ricas, donde a pesar de haberse producido una tendencia centralizadora similar, ésta no ha alcanzado el mismo ritmo que en América Latina. En esta región, las capitales o centros urbanos principales contienen en varios casos entre un tercio y la mitad de la población del país y, a través de las migraciones, siguen captando todos los años una parte importante de la población y extendiendo continuamente sus límites.

El proceso no va acompañado de tasas de desarrollo industrial y comercial suficientes para que el centro absorba la corriente de migrantes desde la periferia. Tanto a éstos como a gran parte de la población nacida en las ciudades les resulta muy difícil encontrar trabajo productivo que les permita satisfacer sus necesidades sociales y físicas básicas - alimentación, vivienda y servicios de salud y educación - en la gran ciudad. 4/

En América Latina en su conjunto, los tipos de actividades secundarias que caracterizaron en las naciones ricas las primeras etapas de su expansión industrial, han sido menos dinámicas en lo que toca al aumento del ingreso y del empleo y lo que ha predominado es el sector terciario. No es posible aceptar sin reservas la afirmación tan simplificada de que la urbanización inevitablemente trae consigo progreso social y económico para la población, ni la aseveración contraria de que la rápida expansión de grandes ciudades crea necesariamente graves problemas sociales sin acarrear ventajas económicas que los compensen. 5/

4/ No obstante que, como en el caso de Bolivia, tal vez 60 % de la industria nacional y 55 % de la fuerza laboral industrial se concentre en la capital. Véase Comisión Interministerial Permanente, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, Informe Nacional de Bolivia sobre "El Medio Humano", La Paz, marzo de 1971, pág. 4.

5/ Véase un breve resumen de ambas posiciones en Pierre de Briey, "L'urbanization, le développement et le processus révolutionnaire dans le Tiers Monde", Civilisations, vol. XVIII, Nº 3, 1968, págs. 342 a 352.

En realidad, la situación es compleja: grupos importantes, principalmente la clase media y los trabajadores sindicalizados, están en condiciones de aprovechar las mayores oportunidades de empleo y movilidad social que ofrece la ciudad. Al mismo tiempo, los grupos más marginales aún se encuentran social y económicamente restringidos en un marco que al parecer es más ventajoso y dinámico. En estas circunstancias, es posible que las contradicciones se hagan más evidentes y que las paradojas sociales queden de manifiesto, al haber más percepción de las desigualdades y elevarse las expectativas. A su vez, esto quizá lleve a exigir alivio ante problemas inmediatos y solución - aunque sea transitoria y parcial - para los males más apremiantes.

Así, pues, es posible que el rasgo más destacado de esas ciudades sea la contradicción entre las condiciones objetivas de movilidad socioeconómica limitada y una mayor conciencia de las desigualdades del sistema. Esa contradicción, en la que influyen el grado de flexibilidad de las autoridades y los recursos de que éstas disponen, probablemente se agudice a medida que la población continúe concentrándose y que los migrantes inunden las aglomeraciones urbanas no planificadas del continente y contribuyan al crecimiento acelerado de los "barrios marginales", los "barrios de tugurios", las "callampas", y las "favelas" que circundan las ciudades y que contienen tal vez un tercio de la población urbana latinoamericana.

c) La población y otras variables del desarrollo

Como se dijo, el papel de la "población" en el proceso de desarrollo sólo puede analizarse de manera eficaz en función de sus relaciones con las demás variables, a saber, tecnología, recursos, producción y dimensión espacial (la relación población-medio ambiente se analizará por separado más adelante). La forma en que la población se relaciona con otras variables dependerá en gran medida de la estructura y del funcionamiento de la sociedad, de sus instituciones, sistema político e influencia relativa de los distintos grupos sociales. Las actitudes, valores y normas

/del comportamiento

del comportamiento político, económico, social y cultural ayudarán a determinar, por ejemplo, de qué manera se utilizan los recursos; qué clases de técnicas se emplean; qué gama de productos se ofrece a los consumidores y cómo se distribuyen espacialmente en la sociedad la actividad económica y el asentamiento humano.

En América Latina se puede observar cómo interactúan las distintas variables en modalidades cambiantes y complicadas dentro del marco de sus economías de mercado, de carácter dependiente. La elección de tecnología para explotar los abundantes recursos naturales, así como la distribución de los frutos de esa explotación entre los distintos grupos sociales - medida en función del consumo, de la distribución del ingreso y de las oportunidades de empleo -, reflejan en gran medida el juego recíproco de los dos factores sociopolíticos, la dependencia de los centros mundiales y el sistema de mercado. La variable espacial también revela la forma en que estos factores influyen en la variable población, y viceversa, para crear ciertas modalidades de asentamiento humano y de ubicación de la actividad económica.

El funcionamiento de las economías de mercado no ha conducido claramente a la igualdad de los grupos sociales en ninguna etapa de su evolución histórica. En las naciones ricas, pese a haberse elevado toda la pirámide de ingresos, el incremento gradual del producto nacional global en la mayoría de los casos no ha logrado reducir apreciablemente las diferencias económicas, sociales y políticas entre los grupos de mayores y menores ingresos. Incluso en el Estado providente hay minorías que disfrutan de los mejores empleos y servicios sociales y culturales, y ejercen influencia dominante en los asuntos políticos.

Estos rasgos toman formas más extremas en América Latina. A través de todo el continente la distribución del ingreso es sumamente desigual; los empleos al alcance de la mayoría de la población se limitan a trabajos manuales o bien a actividades marginales improductivas y a menudo degradantes en el sector de los servicios; la vivienda, la alimentación, el vestuario, los servicios de salud

/y educación

y educación y los servicios sociales en general no se comparten en forma equitativa; el acceso a la justicia y la efectiva participación en las decisiones de índole política y administrativa dependen de la posición que se ocupe en la sociedad.

Del mismo modo, las decisiones relacionadas con la clase de bienes que se producen y con los niveles de producción reflejan las necesidades de consumo de los grupos sociales más adinerados, de modo que mientras la mayor parte de la población no puede obtener a precios aceptables muchos de los productos básicos, las industrias producen bienes para los grupos de mayores ingresos a precios que ponen de relieve la estructura oligopólica del sector industrial protegido.

En sus métodos de producción, a los propietarios y administradores de las empresas de cualquier sector más les interesa maximizar sus utilidades - "internalizar" las utilidades y "externalizar" los costos - que maximizar el bienestar de la sociedad en general. Los efectos de estas actitudes en el medio ambiente se analizarán más adelante.

Las modalidades de asentamiento humano que responden al esquema centro-periferia, así como al de desarrollo y subdesarrollo, son características de la evolución desequilibrada de América Latina. Las razones son varias.

Ante todo, como señalan muchos autores que se han referido al desarrollo regional - desde Myrdal, Hirschman y Perroux hasta Corraggio y Rofman - y han analizado concretamente la situación de América Latina, en las economías de mercado, pero no solamente en ellas, existe la tendencia natural a centrar gradualmente la actividad económica en un número limitado de zonas urbanas bien ubicadas. Para aprovechar las economías externas, de urbanización y otras economías de escala y por ende para optimizar las utilidades, las empresas deben ubicarse cerca de los mercados principales, pues así tienen acceso a toda clase de servicios y sus costos de transporte son más bajos. La ubicación cada vez más concentrada de esta

actividad económica atrae más población - por lo general el elemento pasivo del proceso - de manera que sigue rigiendo el patrón acumulativo que describe Myrdal.

Sin embargo, los efectos no sólo se dejan sentir en el campo económico. El centro favorecido también atrae hacia sí la actividad social, política y cultural del país, privando cada vez más a las ciudades más pequeñas y a la periferia rural de este patrimonio y haciéndolas cada vez más dependientes de la capital. Tanto los grupos relativamente acomodados que van en pos de la gama mayor de oportunidades sociales, políticas y culturales que brinda la ciudad, como la clase media baja, la fuerza laboral organizada y los grupos marginales, aspiran a participar más efectivamente en la toma de decisiones y en la distribución de los frutos del desarrollo, y esto sucede más en la capital que en los centros urbanos menores o en las zonas rurales. La sola presencia de barrios de tugurios en las afueras de la ciudad recuerda en forma constante a los gobiernos, cualesquiera sean, las necesidades de una población que crece en forma acelerada. Y esa presencia se hace más evidente aun cuando los grupos marginales - unidos o no a la mano de obra organizada - son movilizadas social y políticamente para que su voz se haga sentir de manera eficaz en demanda de vivienda, empleo, educación, servicios de salud, etc.

Parece poco probable, a menos que se introduzcan importantes cambios de política, que estas tendencias acumulativas hacia un esquema centro-periferia cada vez más polarizado, puedan modificarse radicalmente a corto o incluso a mediano plazo. La creación de ministerios de planificación regional, la formación de centros de investigación y las continuas exhortaciones de los organismos internacionales sobre la necesidad de distribuir mejor la población, la actividad económica, los servicios sociales y la influencia política sólo tienen efectos superficiales. Las tendencias a centralizar y concentrar el asentamiento humano en algunos pocos lugares preferidos se modifican algo por el crecimiento y la evolución del propio sistema de mercado, pero los problemas internos de la desigualdad

/social, económica

social, económica y política, por una parte, y sus equivalentes espaciales por la otra, han planteado dificultades a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. Estos deben confrontar además los problemas derivados de su dependencia de centros mundiales cuyo poder económico y político realmente puede frenar la capacidad de los gobiernos para abordar los factores determinantes de la concentración espacial, entre otras deficiencias de sus procesos de desarrollo.

Solon Barraclough sostiene que: "La soberanía de la nación-estado misma se compromete seriamente cuando se trata de importantes decisiones que afectan la estructura social y económica nacional. Las naciones-estado latinoamericanas son parte integral de una estructura política y económica internacional..... La concentración internacional del poder político y económico ha proseguido hasta tal punto que cuando llega el momento de tomar decisiones que realmente cuentan para el desarrollo nacional, las naciones 'independientes' pero subdesarrolladas frecuentemente encuentran circunscritas sus áreas de decisión. Su 'poder soberano' es, en ciertos respectos, un formulismo."6/

Ya en otra oportunidad se han hecho notar las consecuencias de las inversiones extranjeras directas en la región latinoamericana. En un documento anterior publicado por la CEPAL se señalaban las complejas y amplias ramificaciones de tales inversiones. Estas incluyen el conflicto entre el ingreso en moneda extranjera y la necesidad de servir y amortizar tal inversión; la necesidad cada vez mayor de elementos importados; el aumento de la presión sobre el balance de pagos; la disminución del ahorro interno y de los recursos crediticios disponibles para inversiones en el país; los efectos causados por nuevos tipos de inversión extranjera en las

6/ Véase "La estrategia de desarrollo rural y la reforma agraria" documento presentado al Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, organizado por FAO con la cooperación del gobierno del Perú, Chiclayo, Perú, 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1971, pág. 3.

modalidades internas de consumo; la posible incompatibilidad de este sistema de asignación de recursos con esquemas destinados a satisfacer las necesidades esenciales de las mayorías, y por último, el hecho de que las inversiones extranjeras han disminuido la eficacia de las medidas arancelarias y cambiarias encaminadas a limitar el consumo de artículos duraderos de precio elevado. A continuación, el documento menciona efectos a menudo negativos en el desarrollo tecnológico interno, el balance de pagos y la relación de intercambio del país receptor, y señala la tendencia a aumentar el endeudamiento externo.^{7/}

La mayoría de los gobiernos han aceptado pagar cierto precio que se traduce en menor capacidad de decidir el tipo de producción, las modalidades de consumo, la localización de la actividad económica (por razones económicas obvias, la mayoría de las empresas extranjeras prefiere establecerse en los centros urbanos más grandes), la contribución de la industria a la creación de empleos, y los efectos en el medio ambiente natural y creado por el hombre, a la vez que buscan medios para reducir el precio y controlar algunos de estos factores. Por ejemplo, cuando ciertos tipos de industria zados manifiestan interés en trasladar algunos tipos de industria pesada a otros países, a fin de reducir la contaminación en su propio territorio, los gobiernos de los países más pobres generalmente están dispuestos a aceptar que aumente la contaminación para atraer estas actividades que producen ingresos.

Por otra parte, es un hecho bien conocido que la aparición de las empresas transnacionales ha limitado aún más el ámbito geográfico y el poder negociador incluso de los países más grandes del continente. Se está haciendo más hincapié en el empleo de técnicas "sofisticadas" en los sectores "modernos" de la economía, por incompatibles o socialmente destructoras que sean estas

^{7/} Véase Estudio económico de América Latina, 1971, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.73.II.G.I, primera parte ("América Latina y la economía mundial: Perspectivas y tendencias").

prácticas en el marco más amplio de la comunidad nacional. Además, refuerza estas presiones financieras y técnicas la dependencia cultural de los grupos dotados de gran poder adquisitivo, que asegura un mercado permanente aunque limitado a la mayoría de los bienes de consumo extranjerizantes.

La complejidad del proceso global desarrollo/subdesarrollo puede comprobarse si se examina la acción recíproca de dos variables: de un lado, la población en su marco societal y su expresión espacial, y de otro, el uso de los recursos.

En general, el uso de los recursos naturales de las zonas periféricas de los países latinoamericanos tiende a ser inadecuado, ya sea porque se subutilizan o porque se explotan en forma antieconómica. Salvo algunas excepciones importantes (que luego se analizarán más detalladamente) los terrenos agrícolas se concentran en latifundios que sólo se explotan parcialmente, o se subdividen en pequeñas parcelas que prácticamente no pueden ofrecer condiciones de vida aceptables. En ambos casos, la administración de las unidades agropecuarias ha sido muy deficiente. Los bosques, gran fuente potencial de riqueza interna e ingresos de exportación, suelen desestimarse y considerarse un obstáculo al 'desarrollo' económico, de modo que se los quema; y si se les aprovecha se explotan en forma descuidada para obtener utilidades a corto plazo, y no se renuevan.

La riqueza mineral también se ha explotado en forma tan dispendiosa con el fin de lograr utilidades rápidas, que en condiciones de dependencia, la enorme riqueza del continente - petróleo, cobre, bauxita, estaño, hierro, plata - ha hecho a lo largo de su historia una contribución al desarrollo de América Latina muy inferior a sus potencialidades. Los recursos del mar, que hasta hace poco la mayoría de los países despreciaba, son objeto de explotación por grandes flotas pesqueras comerciales (a menudo extranjeras), y casi todos los puntos de pesca han quedado al alcance de sus exhaustivas actividades de extracción.

Sea que los recursos naturales de América Latina se hayan desestimados o subutilizados, sea que, como ha sucedido cada vez con mayor frecuencia en los últimos decenios, se hayan sometido a explotación antieconómica o excesiva, la combinación de los elementos societales y espaciales ha sido el factor decisivo. Las utilidades a corto plazo, la distancia de los mercados, la escasez de servicios de transporte y comunicaciones, y la indiferencia o poca capacidad de fiscalización de las autoridades centrales, son todos elementos que han influido en el uso de los recursos del continente.

Asimismo, como consecuencia lógica, cuando en las zonas periféricas efectivamente se explotan los recursos agropecuarios, forestales, mineros y del mar, los frutos rara vez benefician a la zona de donde se extraen. Por el contrario, de acuerdo con la lógica del sistema de mercado dependiente, la elaboración posterior, que produce mucho más ingresos, tiene lugar en la región central del país, o en el país industrializado a que pertenece la empresa extranjera que realiza la explotación.

Los efectos en la población de esta modalidad de crecimiento sin desarrollo son claros. El estancamiento y abandono del sector agropecuario, unidos al régimen de tenencia de la tierra en que se dan el latifundio y el minifundio, ha contenido la expansión de las oportunidades de empleo, frente a la presión que significa la persistencia de tasas elevadas de crecimiento de la población en las zonas rurales. La situación se ha agravado aún más con la transferencia de utilidades a las zonas urbanas en busca de mejores inversiones en la especulación con bienes raíces, en la construcción y en las industrias de bienes de consumo. Esto ha contribuido a reducir la capacidad de la economía rural para absorber la población que permanece junto a la tierra o de proporcionarle condiciones de vida aceptables. En estos casos, el no haberse desarrollado una economía diversificada, ha hecho disminuir las oportunidades de empleo y ha conducido a altos niveles de desempleo y subempleo, no sólo en la agricultura, sino también en la actividad económica de pequeños mercados urbanos.

/Sin embargo,

Sin embargo, incluso en los casos en que el sector agropecuario ha crecido en forma acelerada, el empleo de métodos altamente mecanizados y con gran densidad de capital ha hecho que, como sucede en las naciones industrializadas, los empresarios prescindan de gran parte de la mano de obra campesina que hasta entonces había trabajado la tierra en condiciones técnicas y sociales diferentes. En este sentido, los factores de repulsión que hacen abandonar las zonas rurales, sea en condiciones de estancamiento o de expansión, han sido tan importantes como los factores de atracción que ejercen los supuestos encantos de la ciudad. Del mismo modo, en el sector de las manufacturas, incluso cuando se intenta descentralizar la actividad económica, y algunas empresas grandes son lo suficientemente independientes y libres de trabas como para trasladarse a ubicaciones periféricas,^{8/} las actividades de estas firmas, con su gran densidad de capital, no tienen grandes efectos en la zona de reubicación, salvo quizá en cuanto contaminan el campo circundante. Del mismo modo, cuando se amplía y moderniza la explotación de yacimientos minerales o bosques, el uso de sistemas altamente mecanizados o que requieren mucho capital puede dar lugar a la reducción neta del empleo.

El subdesarrollo relativo de las zonas periféricas está íntimamente relacionado con la hipertrofia de los centros metropolitanos. Debido a la falta de oportunidades de inversión en actividades de desarrollo diversificadas que se observa en las regiones rurales y los pueblos pequeños, donde los proyectos en gran escala que ocasionalmente se llevan a cabo sólo utilizan cantidades considerables de mano de obra y capital en la etapa

^{8/} Véase A.B. Rofman, "El fenómeno de la concentración y centralización espacial en América Latina: elementos para una discusión", presentado en el Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 17 al 22 de abril de 1972.

de construcción, el capital se transfiere a las zonas urbanas, donde la gama de oportunidades es más amplia y la rentabilidad de la inversión mucho mayor.

Aunque no hay pruebas categóricas, es probable que durante largo tiempo la periferia de la mayoría de las naciones latino-americanas haya subvencionado el crecimiento de los centros urbanos y particularmente de las metrópolis; los recursos de inversión del sector privado y de las instituciones públicas han fomentado el desarrollo industrial de las ciudades pero sobre todo ha proporcionado fondos para el crecimiento de la infraestructura urbana y para proyectos altamente remunerativos de construcción y heroseamiento de ciertas zonas de las capitales. Sólo en los últimos años algunos gobiernos centrales han comenzado a modificar esta tendencia mediante políticas de desarrollo regional destinadas a promover el desarrollo agropecuario y la descentralización de la actividad industrial, y a través de programas de obras públicas rurales. Sin embargo, una vez más resulta difícil estimar la magnitud de estos movimientos financieros, y por tanto, en qué medida las utilidades provenientes de estas inversiones revierten con mayor o menor rapidez a la fuente.

3. Población y medio ambiente

a) Relaciones recíprocas entre las variables

En las páginas que siguen se pretende ante todo analizar la acción recíproca entre la población y el medio ambiente en las condiciones sociopolíticas esbozadas en las secciones anteriores. Ello no deja de lado el hecho de que en América Latina el sistema de mercado dependiente presenta muchas variaciones, una de cuyas principales características es la mayor o menor intervención estatal. Para la mayor parte de la población de América Latina, obligada a migrar a ciudades atestadas y cada vez más grandes, aglomerada en las laderas de los cerros o dispersa en tierras marginales, "el efecto en el medio ambiente" es en gran medida involuntario y actúa directamente sobre ella. Las elevadas tasas de

/crecimiento de

crecimiento de la población - denunciadas como una de las principales causas del deterioro del medio ambiente -, unidas a la distribución desequilibrada de esa población, son sólo las causas finales y visibles de los problemas ambientales.

b) Problemas ambientales. Seguros ejemplos

En todo el continente hay numerosas pruebas del despojo y degradación del medio natural y de aquel creado por el hombre, y en muchos casos los efectos de esta actividad están claramente documentados.^{9/}

En el sector agropecuario,^{10/} por ejemplo, prácticas agrícolas inadecuadas, unidas a los regímenes de tenencia de la tierra y a la reacción de los terratenientes a los incentivos sociales y económicos vigentes, han hecho descuidar millones de hectáreas de buenas tierras agrícolas y dejar en el abandono a zonas marginales. El apacentamiento excesivo ha arruinado las tierras de pastos naturales y se ha traducido en la consiguiente erosión eólica o por el agua; las prácticas de tala y quema para habilitar tierras han deforestado grandes zonas, y allí donde existe la silvicultura comercial, son poco frecuentes los intentos de replantar zonas

^{9/} Véase especialmente República de Chile: Informe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Santiago de Chile, mayo de 1971, pág. 877. Gran parte de lo expuesto en el "Informe Nacional: República Argentina", documento mimeografiado, sin fecha, preparado para la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, se refiere también al despojo de que ha sido objeto el campo argentino a través de prácticas inadecuadas y destructivas que continúan aplicándose hasta hoy. Sin embargo, cabe agregar que aún no se ha hecho un balance sistemático basado en investigaciones adecuadas y en definiciones claras de los problemas, que abarque a América Latina en su conjunto. Por lo tanto, los análisis generales (incluido el presente trabajo) se basan en "ejemplos" tomados de distintas fuentes cuya importancia y posibilidades de verificación son muy diversas.

^{10/} Véase ejemplos de una amplia gama de tipos de deterioro del medio ambiente en Environmental Costs and Priorities: A Study at Different Locations and Stages of Development, Grupo de Expertos en Desarrollo y Medio Ambiente, Ginebra, 4 al 12 de junio de 1971, pág. 677.

taladas. Una vez más las consecuencias son la erosión en gran escala, la permanente denudación de las regiones montañosas, el consiguiente atarquinamiento de los ríos y la creación de condiciones que favorecen la inundación periódica de grandes extensiones.

En Chile, las consecuencias de esta mala explotación son visibles, ya que 20 millones de hectáreas - 80 % de las tierras aptas para la agricultura - están erosionadas en alguna medida y la erosión continúa a razón de 40 000 hectáreas al año. El consiguiente entarquinamiento de ríos y puertos ha puesto en peligro diversos tipos de actividad industrial, ha disminuido la utilidad de las presas, ha ocasionado pérdida de vidas humanas y ha arruinado grandes extensiones de buenos terrenos agrícolas.^{11/}

En Argentina, el apacentamiento excesivo en la pampa también ha destruido miles de hectáreas de praderas y lo mismo ha sucedido en la región del Chaco y de la Patagonia. La erosión resultante ha afectado 20 millones de hectáreas, 20 % de ellas severamente. En México, la presión demográfica en las zonas rurales ha ocasionado problemas aún mayores, ya que hay 150 millones de hectáreas erosionadas y todos los años 150 a 200 mil más se ven seriamente afectadas.

También en otros países la presión de la población rural ha destruido las laderas de los cerros y otras tierras marginales, ya que los minifundistas utilizan sistemas primitivos de explotación intensiva en terrenos desbrozados inadecuados para esta clase de explotación. La situación es aún más grave en terrenos lateríticos y en países tropicales como El Salvador, donde la agricultura de subsistencia se ha extendido a expensas de los bosques de especies de hojas caducas. El aumento de la densidad de la población ha obligado a los minifundistas a cambiar del cultivo trashumante al permanente de la tierra, y a acortar el período de barbecho a entre tres y cinco años, con el agotamiento y erosión

^{11/} Véase República de Chile: Informe para la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, op.cit., pág. 9.

consiguientes de los suelos. Efectos más generales de este fenómeno se observan, por ejemplo, en la presa Cinco de Noviembre sobre el río Lempa; según se calcula, ésta perderá 40 % de su capacidad de almacenamiento en los próximos veinte años como consecuencia del atarquinamiento ocasionado por la erosión. Además, al eliminarse la vegetación ha aumentado la temperatura del suelo y se ha modificado o destruido parcialmente el habitat animal, al punto de haberse extinguido en el país 19 especies de mamíferos.

Estos problemas derivan en gran parte del régimen poco equitativo de tenencia de la tierra, unido al crecimiento acelerado de la población y a una administración desastrosa de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, incluso el empleo de técnicas excelentes y de modernos métodos de cultivo puede tener efectos secundarios imprevistos no deseados.

Las consecuencias desafortunadas que puede acarrear la expansión mal planificada del riego (salinización de los suelos o propagación de la esquistosomiasis), el uso indiscriminado de fertilizantes químicos (obstrucción de los cursos de agua) y la excesiva aplicación de pesticidas (con la consiguiente destrucción de especies predatorias que ayudan a conservar el equilibrio ecológico) son bien conocidas en el mundo, y América Latina no está libre de ellas. Y por su parte, la mecanización de la agricultura puede destruir los ecosistemas forestales, como ha sucedido en el Mato Grosso, en el Brasil.^{12/}

Dicho en otros términos, la utilización de la tierra encaminada a obtener resultados rápidos y de corto plazo, ya sea con fines de simple explotación o para obtener metas de desarrollo aparentemente más desinteresadas, se ha traducido en el deterioro de la ecología natural de muchas zonas agrícolas y forestales.

Los bosques de América Latina se cuentan entre las principales víctimas de los métodos de "desarrollo" utilizados durante siglos.

^{12/} Véase Environmental Costs and Priorities, op.cit., pág. 9 y siguientes.

En Brasil, hay estados como Minas Gerais y São Paulo, donde en la actualidad menos de 10 % de la superficie está cubierta de bosques, y gran parte de la zona desnuda está expuesta a la erosión. Además, se estima que todos los años se pierden 300 000 toneladas de madera debido a métodos de tala inadecuados. El hecho de que no se reemplace los árboles que se derriban, o que se pierdan por incendios o enfermedades, muestra que sólo se piensa en la explotación de corto plazo. Es probable que debido a ello Chile pierda anualmente 50 000 hectáreas de bosques.

Los ejemplos citados son los que mejor ilustran el deterioro producido en el medio ambiente natural del continente; sin embargo, también hay otros, quizá menos palpables pero igualmente desafortunados: la extinción de 70 % de la fauna del Brasil por la tala de grandes extensiones de bosques, y el peligro que se cierne sobre 44 especies; la amenaza a otras especies que significa la construcción de caminos en Colombia, que altera la ecología natural de las zonas adyacentes y permite el acceso a los cazadores del jaguar y el tapir; o la simple explotación excesiva de algunas especies de peces, como el atún aleta amarilla, el bonito peruano y la merluza, el camarón y la anchoveta del Caribe. La minería también ha contribuido al despojo y a la contaminación de los terrenos adyacentes, a la erosión ocasionada por las excavaciones mineras y a la contaminación de ríos y costas.

En el medio ambiente artificial - por lo general en los asentamientos humanos, pero particularmente en las estructuras físicas de los grandes centros metropolitanos densamente poblados - también se han dejado sentir, a veces con fuerza, los efectos del crecimiento desequilibrado y de la presión demográfica.

La contaminación del aire, la tierra y el agua, particularmente en ciudades como Santiago, Lima, Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México, pero también en muchos otros centros en que se concentran la población, la industria, o ambas cosas, a veces es casi tan grave como la peor que experimentan las naciones industrializadas. Por ejemplo, en Santiago de Chile el anhídrido

/sulfuroso y

sulfuroso y el polvo que contiene el aire de la ciudad en el invierno supera los niveles internacionalmente aceptables. La contaminación producida por los gases de escape de los vehículos automotores también suele sobrepasar los límites permitidos, no obstante la reducida proporción de vehículos por habitante.^{13/} Además, se estima que en 1969 cayeron sobre la ciudad 65 toneladas de polvo por kilómetro cuadrado. Otras ciudades también enfrentan estos problemas; el anhídrido sulfuroso y el polvo tanto en suspensión como depositado afectan de diversas maneras la mayoría de los grandes conglomerados urbanos del continente. La calefacción doméstica y la incineración privada de desperdicios causan parte de la contaminación del aire, pero mayor es la que ocasionan la industria y los vehículos automotores. En São Paulo, en la zona de Capuava se descargan diariamente 18 toneladas de compuestos de azufre, mientras que la población de São Caetano do Sul está expuesta a la contaminación por ácido sulfúrico y carburo de calcio provenientes de las refinerías de petróleo y fundiciones de hierro. Centros pequeños como La Oroya, en Perú, que tiene 35 000 habitantes, también deben soportar las emanaciones de gases de azufre, plomo y arsénico provenientes de una planta metalúrgica de la localidad, mientras que en algunos valles rurales peruanos los cultivos de papas, los olivares y otras frutas han sido destruidos por el anhídrido sulfuroso contenido en la atmósfera.

Sin embargo, los efectos más perjudiciales se han hecho sentir en las grandes ciudades, debido al tránsito de vehículos automotores y en especial de automóviles. Esos efectos se agravan cuando se combinan con condiciones climáticas especiales, como en Ciudad de México, Caracas y Santiago. En ciudad de México, por ejemplo, la contaminación atmosférica se debe en gran medida a los automóviles. En 1968 el 40 % de los 1.6 millones de automóviles que hay en la nación se concentró en la capital y descargaron

^{13/} Véase República de Chile: Informe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, op.cit., pág. 18.

diariamente en la atmósfera del valle 4 884 kilos de hidrocarburos y 24 077 kilogramos de partículas. Problemas similares se producen particularmente en las calles estrechas y hacinadas de casi todos los centros urbanos diseñados en tiempos coloniales para usos totalmente distintos. El centro de Lima, donde circulan 300 000 vehículos, es uno de los ejemplos más severos de este problema.

Del mismo modo, el desarrollo desequilibrado del continente ha contribuido a la contaminación de los ríos y de los sistemas de agua. Las ciudades ofrecen los ejemplos más visibles de contaminación de cursos de agua de todos tamaños - el Río de la Plata de Buenos Aires, el Mapocho de Santiago, el Rimac de Lima, el Bogotá y la Bahía de Guanabara en Río - son receptáculos de aguas servidas y otros desperdicios. Sin embargo, fuera de los grandes centros, los complejos industriales han causado contaminación en ciudades más pequeñas como Chimbote, en Perú, donde antes del terremoto de 1970, una planta siderúrgica y algunas fábricas de harina de pescado habían contaminado totalmente la bahía vecina. Además, en un continente donde sólo se somete a tratamiento alrededor de 10 % de las aguas servidas, lo más probable es que cualquier asentamiento humano contribuya a la contaminación de las aguas.

Las descripciones precedentes sobre el deterioro del medio ambiente natural y la contaminación del ambiente artificial sugieren que hay relaciones recíprocas entre el medio ambiente (como elemento pasivo, receptor), y la población, dentro de un marco sistemático (como elemento activo). Este es un enfoque demasiado simplista de la situación. En efecto, dentro de la variable población hay sectores más y otros menos activos según la posición social y política que ocupen dentro de la sociedad.

Sin entrar en mayores detalles, es evidente que todos contribuyen de manera más o menos igual a algunas formas de contaminación. Sin embargo, dentro de la amplia variedad de las formas más graves de destrucción y contaminación del medio ambiente, también es evidente que algunos grupos son más culpables que otros. De una

/parte, las

parte, las causas de muchos de los problemas ocasionados por los minifundistas que trabajan tierras marginales se remontan mucho más atrás de la causa inmediata - el campesino - pues proviene de un régimen de tenencia que reserva las mejores tierras a propietarios adinerados que no siempre las explotan con eficiencia. Así, pues, el campesino tiene que optar entre tratar de cultivar las tierras marginales casi inexplotables, o contribuir a distintas formas de devastación ambiental sumándose a los movimientos migratorios para colonizar tierras vírgenes, o ganarse la vida en las zonas urbanas.

Con todo, hay que reconocer que el campesino, el poblador marginal, el trabajador sindicalizado e incluso gran parte de la clase media, no son responsables de la destrucción o contaminación en gran escala ocasionada por las actividades mineras, las industrias y los vehículos automotores.

En todo esto hay, además, un elemento de injusticia social. En efecto, por lo general los grupos directa o indirectamente responsables de la contaminación son los que menos sufren sus efectos. Por ejemplo, gran parte de la contaminación industrial se debe a las fábricas que producen bienes duraderos para el consumo suntuario, pero son los grupos de menores ingresos los que trabajan y viven en las zonas industriales, los que respiran las emanaciones y usan el agua contaminada: los ricos y los que tienen influencia política viven lejos de tales distritos. Del mismo modo, los automóviles particulares, que causan gran parte del brumo urbano, generalmente ocasionan los problemas más graves en el centro de las ciudades y lejos de los suburbios más acomodados. Y como efecto secundario, las minorías que utilizan automóviles y que casi siempre son las que tienen mayor influjo en la toma de decisiones, no se ven urgidos a mejorar los servicios de transporte público, que por lo general son sucios, ruidosos e ineficientes.

La situación antes descrita podría explicar en parte la falta de medidas adecuadas contra la contaminación atmosférica,

/del suelo

del suelo y del agua, contra el hacinamiento y los ruidos causados por la industria y los automóviles particulares, todos ellos problemas originados por la opulencia y por un estilo de desarrollo copiado del mundo industrializado.^{14/}

c) Los problemas ambientales y consecuencias sociales

Uno de los planteamientos básicos de este análisis consiste en que hay interacción constante entre las distintas variables que configuran el proceso de desarrollo-subdesarrollo. Y esto sigue siendo aplicable al nexo población-medio ambiente. Hasta ahora hemos examinado una de las facetas de las relaciones: el efecto de la población (en la sociedad) sobre el medio ambiente. No obstante, si se expresa esta relación entre la población y el medio ambiente utilizando los símbolos P y E, podría decirse que el vínculo es más que sólo $P \rightarrow E$; resulta más realista expresarlo como $P \rightarrow E \rightarrow P$ o bien $P \rightleftarrows E$, en que el factor población produce ciertos efectos en el medio ambiente natural y artificial, actuando a través de la sociedad y aplicando sus instrumentos tecnológicos a los recursos disponibles para alcanzar modalidades de producción que satisfagan los estilos de consumo de distintos grupos sociales, determinados por factores culturales. Sin embargo, todo cambio que se

^{14/} E. Novaes, E. Neira y J. Van Fleet, Environmental Problems of Development, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, junio de 1971, págs. 12 a 13 (documento mimeografiado), se refieren a los problemas de transporte y observan que ellos "parecen estar determinados inevitablemente por una modalidad de consumo que se debe más a la presencia de efectos de demostración que al verdadero poder adquisitivo de la población". Además, la propiedad privada de automóviles tiene efectos negativos en los sistemas de transporte público: "En estas circunstancias, el transporte urbano presenta hoy graves problemas de congestión y contribuye ampliamente a la contaminación del aire". Sin embargo, los autores no creen que haya muchas posibilidades de resolver las contradicciones que existen entre un crecimiento nacional que depende del desarrollo de la industria automotriz, y los problemas así creados por el medio ambiente urbano.

introduzca en el medio ambiente natural o artificial actuaría a su vez sobre la población de manera que se producirá un efecto social que irá de E a P.

En las zonas rurales este efecto ha sacudido a la mayoría de los grupos. Las consecuencias de la presión demográfica, de la desigual distribución de la tierra, de la degradación del medio ambiente y de la "modernización" han sido amplias y variables. Pocos son los asentamientos rurales e incluso los centros pequeños que disponen de los servicios más rudimentarios para sus habitantes, mientras fuera de esos asentamientos, la elevada dispersión de gran parte del empleo rural en América Latina 15/ se traduce en condiciones de vida primitivas.

Escasean elementos tan esenciales como viviendas adecuadas, agua potable, electricidad, educación y servicios de salud. 16/ Así por ejemplo, en 1970 sólo disponía de agua potable 24 % de la población rural de América Latina y 3 o 4 % de la de Haití, Bolivia y Brasil, y aunque cifras de esta índole tienden a ser algo arbitrarias, se estima que más de 80 % de las viviendas rurales de Guatemala, Nicaragua y Honduras son "deficientes".

15/ En Panamá, por ejemplo, la población rural se encuentra dispersa o "... agrupada en pequeñísimos caseríos sin ningún plano propio instalados por lo general en áreas poco aptas para la agricultura, de topografía accidentada y alejados de las principales vías de comunicación". (Dra. L. Herrera, Atlas de Geografía Médica, Ministerio de Salud, República de Panamá, 1970.)

16/ "Si el 65 % de la población total del país es la que vive en el medio rural ubicado en pequeñas localidades que caracterizan a ésta como una población eminentemente dispersa, la misma que carece de los servicios básicos como son: de salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, transporte, etc..... surge de por sí que las condiciones del medio ambiente son deficientes..." (Junta Nacional de Planificación, Breve consideración sobre la problemática del medio ambiente humano: caso ecuatoriano, Quito, Ecuador, sin fecha, pág. 9.)

Aparte del sufrimiento humano que sin duda causan, estas condiciones debilitan a la población rural y merman aún más su capacidad de producir lo suficiente para sí misma o para zonas urbanas en rápida expansión. El resultado más inmediato y evidente ha sido la emigración, particularmente de los elementos más jóvenes y dinámicos de la población, que en general dejan tras de sí a grupos residuales, de más edad, más conservadores y menos instruidos, a menudo carentes de medios económicos adecuados y de servicios sociales aceptables, y aunque la situación comienza a cambiar, por lo general desprovistos de suficiente conocimiento e influencia política para dar a conocer de manera eficaz sus necesidades y su descontento.^{17/}

La situación es cambiante, y son varios los autores que abogan por el fortalecimiento de las relaciones entre la ciudad y el campo para despertar a las zonas rurales.

Sin embargo, antes de intentar cualquier afirmación definitiva cabe plantearse ciertos interrogantes. En la esfera económica, por ejemplo, ¿hasta qué punto la penetración de nuevas ideas ha generado cambios en las técnicas de producción, mejoramiento del uso de la tierra y mayor productividad? O, lo que es un problema social más complejo, ¿han alterado las relaciones entre el campesino y su patrón los valores nuevos creados por vínculos más estrechos entre la ciudad y el campo? ¿Las clases sociales menos privilegiadas tienen mayor o menor influencia política que en los días en que la periferia se encontraba más aislada? Si esa influencia es mayor ¿de qué manera se expresa en el plano local y regional? ¿Se avanza hacia una mayor participación? O simplemente se ha cambiado una fuente de autoridad por otra,

^{17/} Véase Problemas de población y desarrollo en América Latina, ST/ECLA/Conf.46/L.1, Grupo de Expertos sobre el Programa de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, 11 al 14 de diciembre de 1972, pág. 33 y siguientes, que analiza argumentos relativos a los efectos de las migraciones en las comunidades locales.

/por ejemplo,

por ejemplo, del antiguo patrón a uno nuevo como el "hombre-nexo", que vincula el centro de decisión y el mercado urbano con el campo?

Es posible al menos sugerir algunas respuestas. El movimiento migratorio a las ciudades aún no ha resuelto la crisis del sector agropecuario que aflige a la mayoría de los países latinoamericanos.^{18/} Pese a los grandes movimientos de personas hacia las zonas urbanas, la población rural sigue aumentando a una tasa de aproximadamente 1.5 % anual en la región, tasa que se eleva a más de 2 % en algunos de los países más pequeños y menos urbanizados. (Sin embargo, no debe olvidarse que esto encubre tanto la situación de algunas regiones inexploradas que, gracias a la migración se están poblando y colonizando rápidamente, como la de zonas con asentamientos rurales más antiguos que se están estancando o perdiendo población al proporcionar mano de obra agrícola a zonas nuevas y pujantes.

Sin embargo, con la llegada de los medios de información a las zonas más apartadas, y el constante ir y venir de migrantes entre zonas rurales y urbanas, la gran mayoría de los que viven en zonas periféricas inevitablemente confrontan nuevas ideas, valores y formas de vida.

Además, los efectos de estas influencias culturales se refuerzan con otros factores, entre ellos la aparición de nuevos bienes de consumo en las zonas rurales y pueblos de la periferia que, como no pueden producirse allí, aumentan la dependencia del mercado nacional; la creciente influencia de los movimientos políticos nacionales originados principalmente en las ciudades y que se contraponen a las formas tradicionales de liderazgo local; la iniciación de políticas de reforma agraria que llevan al campo a expertos agrícolas, funcionarios públicos y políticos

^{18/} En un artículo publicado en Civilisations, vol. XV, Nº 4, 1965, pág. 484, Denis Lambert sostiene que en América Latina el alejamiento de la tierra acarrea casi inevitablemente la disminución de la productividad agrícola.

venidos de la ciudad, para capacitar, educar y tratar de incorporar las comunidades locales a la vida nacional; la apertura hacia comunidades periféricas antes apartadas a través de caminos y servicios de transporte públicos que, por muy inadecuados o decrepitos que sean, no sólo muestran nuevas formas de vida o nuevos usos de la tierra (por ejemplo, para fines de esparcimiento), sino que permiten que la gente que antes vivía en comunidades se desplace y se comuniqué con más facilidad.^{19/}

De esta manera, la "modernización" del campo y de los pueblos pequeños introduce fuerzas nuevas y poderosas en zonas anteriormente tradicionales y casi estáticas, hace que las comunidades tomen conciencia de los distintos estilos de vida y origina nuevas necesidades y expectativas. Como sucede en las zonas urbanas, estas tendencias conducen a una situación paradójica en que queda cada vez más de manifiesto la contradicción entre los efectos de demostración culturales y lo que sus medios económicos permite a la mayoría de la gente. Hasta cierto punto, las migraciones - particularmente de los grupos más jóvenes, de más empuje y más calificados - pueden aminorar el problema transfiriéndolo a los centros urbanos, pero el continuo crecimiento de la población rural, unido al problema permanente de encontrar empleo adecuado, hace que la situación siga siendo inestable.

En las zonas urbanas, los efectos sociales de la devastación y deterioro del medio ambiente son todavía más notables, aunque sólo sea porque los problemas aparecen más concentrados y visibles en los barrios marginales que circundan los centros urbanos del continente y que albergan una proporción considerable de la población urbana.

A menudo estas condiciones van unidas a un incremento acelerado de la población nacional. Sin embargo, la situación de

^{19/} Véase, por ejemplo, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.70-II.G.3.

Argentina, donde las bajas tasas de aumento de la población no han logrado librar a Buenos Aires de los problemas asociados a la distribución cada vez más desequilibrada de esa población indican que éste es sólo uno de muchos factores. El tamaño mismo del Gran Buenos Aires, que posee más de un tercio de la población del país,

"... constituye una realidad económica y social cuyos costos son difíciles de mitigar. Por un lado, las distancias entre la vivienda y el empleo ocasionan un considerable desperdicio de tiempo en desplazamientos; por otro, la rapidez del proceso de urbanización producido entre 1947 y 1960, y la ausencia de una acción sostenida en materia de construcción de vivienda, generaron un habitat rudimentario ...

"Un estado de déficit crónico se ha vuelto característico. Gran parte de los habitantes metropolitanos se ven constreñidos a habituarse a interrupciones en la provisión de agua, al aislamiento por falta de líneas telefónicas, a desgastarse en interminables viajes diarios y recrearse en las riberas contaminadas.

"Finalmente, la desordenada apropiación de espacio urbano, y la imposibilidad de atender simultáneamente todas las necesidades, han acrecentado de tal modo las urgencias en el dominio de los equipamientos colectivos que la generalización de los "déficit " parecería constituir hoy otro rasgo característico de la vida metropolitana".20/

La concentración de la población y de las actividades económicas, sociales y de otra índole en las metrópolis impone grandes exigencias, particularmente a los centros urbanos importantes. La tierra se usa en forma intensiva para construir en altura y concentrar apretadamente actividades comerciales, industriales y de administración pública (aunque por la especialización de las actividades y la inadecuada planificación urbana, gran parte del

20/ "Informe Nacional: República Argentina", op.cit., pág. 5.

uso sólo es intensivo durante algunas horas del día). El suministro de agua para usos múltiples (y a menudo dispendiosos) también está sometido a severas presiones y lo mismo sucede con otros recursos físicos, incluido el aire de la ciudad. La gran demanda de todos ellos ha elevado los costos de utilización 21/ y ocasionado grandes problemas de decadencia y deterioro físicos en las grandes zonas urbanas.

No obstante, tras, estos problemas de comodidad y agrado físicos hay una privación ambiental más profunda y compleja. Es probable que los efectos de la contaminación, el hacinamiento, el ruido y la falta de independencia también afecten a los habitantes de las ciudades en un sentido más amplio, al limitar el desarrollo pleno de sus potencialidades en el trabajo, y su capacidad para disfrutar de sus horas libres. Como consecuencia del hacinamiento y del ruido muchos de ellos experimentarán ansiedades y tensiones nerviosas que los afectarán individualmente y en sus relaciones familiares y comunitarias.22/

Con todo, al analizar las repercusiones sociales, económicas y culturales del tipo de desarrollo físico que tiene lugar en los centros hiperurbanizados de América Latina, no resulta fácil generalizar. Estudios sobre los grupos que se trasladan a las ciudades y se asientan allí en barrios de tugurios centrales o en las

21/ Véase Organización de los Estados Americanos, "Urbanización y el medio ambiente humano en América Latina" (México, D.F., 1971, pág. 4), donde, además, se cita la observación de Simon Kuznets de que allí se necesitan más recursos para satisfacer en la misma medida las necesidades de vivienda, alcantarillado, agua, transporte intraurbano, etc., que en las zonas menos densamente pobladas. Esto sugiere que medidas como el análisis de umbral podría ayudar a proporcionar una mejor aproximación de los verdaderos costos y beneficios económicos del crecimiento metropolitano concentrado.

22/ Véase un comentario en este sentido en Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Human Settlements, Nueva York, vol. 1, Nº 3, julio de 1971, pág. 12.

poblaciones marginales que circundan las zonas urbanas, indican que no se puede llegar a conclusiones ligeras acerca de ellos, ni desde el punto de vista social, ni desde una perspectiva política. Aún no se conoce bien la capacidad de los diversos grupos migrantes para adaptarse a las diferentes situaciones que plantea la vida en la ciudad, para participar activamente en la comunidad más amplia, para encontrar empleo o para crear nuevos lazos familiares y comunitarios.

Los grupos de clase media más afortunados encuentran empleo en el sector de los servicios, e incrementan las filas de las burocracias privada y estatal; realizan funciones que a menudo sólo son, en el mejor de los casos, marginalmente productivas y con frecuencia contraproducentes, porque el objetivo principal de esas burocracias, lógicamente es crear oportunidades de trabajo y no resolver problemas en forma rápida y eficiente. La población marginal menos afortunada, que carece de la capacitación básica mínima para ingresar a las actividades del sector de los servicios en oficinas o tiendas, procura crear sus propias oportunidades en el sector terciario.^{23/} Sus miembros se convierten en vendedores viajeros de cualquier bien de consumo o servicio que puedan ofrecer, en empleados domésticos de la clase media, o en trabajadores no calificados en la infraestructura de la ciudad y especialmente en la industria de la construcción, sector que "... es muy sensible a los cambios en el ritmo del crecimiento económico y a las fluctuaciones del gasto público. Hacia él gravita la mano de obra urbana sin calificación que no ha podido encontrar trabajo en otra actividad, y su fuerza de trabajo no es absorbida fácilmente por otras actividades económicas cuando baja el gasto en

^{23/} Para un análisis más detallado de este fenómeno, véase W. R. Armstrong y T. G. McGee, "Revolutionary change and the Third World city: A theory of urban involution", Civilisations, op.cit., págs. 353 a 378.

construcción".^{24/} Y algunos se convierten en delincuentes menores. La fuerza laboral sindicalizada del sector moderno, como es de prever, se mantiene bastante estable en cuanto a volumen, y se abre poco a los grupos marginales.

Sin embargo, algunos autores sostienen que la ciudad ofrece a los migrantes mejores condiciones de vida en lo que se refiere a acceso al empleo y en especial a los servicios de salud y educación. Así, pues, el deterioro del medio ambiente creado por el hombre tiene menos importancia que el nuevo horizonte social económico y político que se les abre a ellos y a sus hijos en el ambiente urbano.^{25/}

Diferente es, sin embargo, el panorama que surge de los estudios realizados en una serie de poblaciones marginales de Santiago de Chile, donde el autor encuentra entre otras cosas lo siguiente,

"... la reducción del campo de percepción social y la dualidad de la orientación perceptiva del mundo social, entre algunos de los problemas destacados. Lo primero se manifiesta en la manera vaga, inorgánica y difusa en que se percibe el mundo no inmediato y directamente referido a la vida cotidiana, mientras que ésta se percibe con nítida claridad, con elementos precisos, que permiten una definición clara de comportamiento. Lo segundo se manifiesta en que la vida diaria dentro del propio mundo de la marginalidad se percibe y se define con elementos realistas y, en cambio, se recurre a elementos de contenido mágico para definir el resto del universo social.

^{24/} Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín económico de América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.73.II.G.3, pág. 53.

^{25/} Véase "Environmental Problems of Urban Development", op.cit., pág. 7.

"De este modo se puede señalar de una manera provisoria que no solamente se encuentra entre los marginados la presencia de traumas en la formación de la personalidad síquica, fisuras que dan paso a inseguridad, a las desviaciones de tipos delictivo en algunos casos o predisposiciones a un cuadro psicótico, sino que la situación de marginalidad afecta un nivel más profundo de la sicología individual y de grupo".26/

Como es natural, ambos puntos de vista no se excluyen mutuamente; las tendencias son heterógeneas y los niveles de compromiso político, social y económico, así como los culturales, varían según las oportunidades que ofrezcan las distintas ciudades, la flexibilidad social de la sociedad, los antecedentes sociales y culturales de los migrantes e incluso la generación a que pertenece el poblador marginal.

Podría aducirse que, al menos, la situación de los migrantes no es peor que la que tenían en las zonas rurales. Al incorporarse más a la corriente de la vida nacional representada por las ciudades han creado graves tensiones en la vida familiar y comunitaria, que han agudizado toda una gama de problemas sociales.27/ No obstante, a cambio de estos costos sociales de la marginalidad, las personas que viven en el medio ambiente desfavorable de los barrios marginales pueden disfrutar de ciertos beneficios en virtud de su poder de facto para obtener de las autoridades la solución de problemas inmediatos como los de vivienda, agua, energía, etc.

26/ Carmen Pimentel Sevilla, Vidas Marginales, Editorial Universitaria, Cormorán, 1973, pág. 31.

27/ Véanse ejemplos más detallados en diversos informes nacionales presentados a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, y particularmente los siguientes: "Jamaica: National Report", documento mimeografiado, sin fecha, pág. 18; Breve consideración sobre la problemática del medio ambiente humano: caso ecuatoriano, op.cit., págs. 11, 17 y 18, e Informe nacional de Bolivia sobre 'El medio ambiente humano', op.cit., págs. 4 y 5.

Además, diversos autores han elogiado los elementos positivos de las poblaciones marginales. Según ellos, bajo la apariencia superficial de miseria ambiental, los barrios marginales dan la oportunidad de poner en práctica la ayuda propia entre grupos de personas que, en general, se han adaptado bien a las exigencias de la vida en la ciudad. Su deseo de bastarse así mismo y formar una entidad social estable dentro de la sociedad más amplia comúnmente se manifiesta poco después de haber ocupado tierras para asentarse (habitualmente por medios ilegales). Construyen su propia vivienda a un costo muy inferior al que pueden lograr los planificadores, establecen muchos de los servicios necesarios, forman sus propias organizaciones locales, y al parecer se dedican a integrarse a la vida de la comunidad mayor.

Sin duda esta descripción es válida para algunas situaciones, pero dada la dinámica evolución de la vida urbana latinoamericana, aún quedan muchas preguntas sin responder. ¿Cuánto durará esta calma? La actual estabilidad podría romperse con la próxima generación, a la que ha llevado a esperar más de la sociedad. Indudablemente, sus "necesidades manifiestas" comenzarán a un nivel más alto de expectativas y percepciones que las de la generación migrante anterior.

En este punto también podría plantearse un interrogante más general relacionado con la adopción de políticas. Es indudable que los barrios marginales de América Latina constituyen una solución a falta de otra mejor, particularmente para los decisores y planificadores, quienes generalmente confrontan una situación de hecho cuando se ocupan terrenos para un asentamiento de precaristas. Para los pobladores esto es sin duda mejor que nada, pues en tales asentamientos encuentran una suerte de respuesta que las autoridades no han podido darles. Además, esta solución conviene a la clase media, que de esta manera continúa absorbiendo una proporción desmedida de las asignaciones públicas al sector de la vivienda. Sin embargo, se pasa por alto un problema de más envergadura: el hecho de que las políticas preventivas, a través

/del desarrollo

del desarrollo regional eficaz, de la reforma agraria y de la centralización de la actividad económica, podrían abrir el camino para evitar tales formas de crecimiento, y sus secuelas nocivas para el medio ambiente. Mirado en forma objetiva, los asentamientos de precaristas no previenen ni curan; son por definición una respuesta espontánea al deterioro social.

Sin desconocer las graves dificultades prácticas que impiden una planificación eficaz, se ha planteado aquí el tema de los barrios marginales para recordar a planificadores y decisores que el problema existe, no de manera aislada sino como parte de una vasta trama integral de causa y efecto.

4. Políticas para un desarrollo integrado

Para determinar si en América Latina es viable una estrategia de desarrollo que contenga objetivos ambientales, ante todo cabría analizar los efectos que podría tener la persistencia de las tendencias actuales - a lo más con interrupciones parciales y de corto plazo - en materia de políticas en los distintos sectores del sistema, frente a crisis individuales.^{28/}

Aun sin una extrapolación detallada de cada aspecto de la trayectoria desarrollo/subdesarrollo del continente, parece lógico suponer que continuará la tendencia a la concentración de la población y de la actividad económica, y que al menos en el próximo decenio o algo más, tal concentración se acentuará en virtud de tasas medianas o altas de aumento de la población. Lo más probable es que en las zonas rurales la migración sólo sirva para atenuar parcialmente la presión humana sobre la tierra, aunque puede esperarse cierto alivio de la apertura de nuevas zonas. Con todo, esto tendrá consecuencias a menudo perjudiciales para el medio ambiente.

^{28/} Parte del esquema que sigue se basa en la estructura elaborada por un grupo de expertos del centro europeo del Carnegie Endowment, "A project of global energy planning", en La Mainaz, Francia, 4 y 5 de mayo de 1973.

Por otra parte, la importación indiscriminada de tecnología y su uso sin la debida consideración de sus efectos en el medio ambiente humano y natural, tendrán repercusiones cada vez más adversas de la índole descrita. Parece lógico esperar que continúe la rápida destrucción y desperdicio de recursos naturales, y que las desigualdades en las estructuras sociopolíticas se traduzcan en diferencias crecientes entre los grupos ricos y pobres de la sociedad.

Es probable que ninguno de estos desequilibrios entre las variables se traduzca en una desintegración dramática o a corto plazo; el sistema vigente ha mostrado un grado considerable de flexibilidad para encarar las crisis. Sin embargo, se puede predecir que la degradación ininterrumpida del medio ambiente natural, unida a las contradicciones inherentes al medio artificial y social, harán cada vez más oneroso, tanto en términos económicos como sociales y políticos, mantener el esquema actual.

Muchos gobiernos del continente se han percatado de las dificultades que acarrea pretender que los problemas sociales se resuelvan por sí solos, y han adoptado medidas institucionales para introducir cierto orden en el desarrollo mediante la formulación de planes nacionales. Pero dejando de lado por el momento las discrepancias entre formulación y ejecución, hay pocos indicios de que tales planes hayan confrontado los problemas de desarrollo - ni siquiera en su etapa de formulación - teniendo en cuenta que las variables son partes relacionadas de un sistema total.

Sin embargo, la elaboración de estrategias de desarrollo tiende a algo más que a evitar conflictos destructivos y a armonizar las distintas variables del proceso de desarrollo; para ser coherente, la planificación debe establecer ciertas normas y metas cuya consecución exija cambios sociales y económicos. Y a su vez, tal postulación de principios y metas obliga a ponderar y seleccionar algunas opciones consecuentes con las metas adoptadas.

Para mencionar un solo ejemplo, el interés por mejorar el medio natural y social tal vez fuerce a adaptar la tecnología a

fin de conservar los recursos, ofrecer más empleo y cambiar las modalidades de consumo de la sociedad, de manera que en vez de dedicar recursos de capital escasos a producir automóviles para el sector privado, se destinen a mejorar los servicios públicos de transporte y a proporcionar medios de transporte intermedios y más económicos - bicicletas, por ejemplo - que sirvan a la mayoría de la población. Políticas de esta naturaleza deben complementarse con formas de planificación urbana que, entre otras cosas, acerquen la gente a su trabajo y a los servicios sociales y culturales, y contribuyan así a crear un sentido de comunidad dentro de la entidad urbana mayor.

Con el factor ambiental como punto de partida en las regiones periféricas, quienes planifican y deciden podrían, por ejemplo, llegar a la conclusión de que es imprescindible introducir cambios importantes en la forma de vida y en las estructuras socioeconómicas si se desea lograr un desarrollo basado en un nivel más alto de autosuficiencia regional.

La adopción de esta norma llevaría a hacer hincapié en la conservación de los recursos mediante su uso múltiple y su reaprovechamiento; en la utilización planificada de los recursos locales (madera, piedra, arcilla, etc.) para la construcción de edificios, carreteras y otras obras de infraestructura, y en la creación de pequeñas empresas locales (agroindustrias o artesanías, por ejemplo) que aplican tecnologías sencillas, de bajo costo, adaptadas a la capacidad y las necesidades locales (sin excluir el uso de tecnología más compleja si es necesaria para proyectos en gran escala); también requeriría estimular el espíritu creador y la iniciativa latentes en la comunidad local, a través de servicios educativos y de extensión y de la ampliación a la base social de la participación en la toma de decisiones.

La aceptación de una estrategia de esta índole tal vez ayudaría a avanzar hacia formas armónicas de desarrollo que permitiesen conservar recursos escasos (por ejemplo, en el sector transportes, donde en el peor de los casos podría postergarse

/gran parte

gran parte de la cuantiosa inversión en carreteras, ferrocarriles y terminales), y a la vez hacer uso más eficaz y equilibrado de los factores de desarrollo.

En síntesis, una etapa importante, o mejor dicho esencial, del proceso de planificación, es la formulación de objetivos ideales basados en ciertas normas y principios que se consideran indispensables para alcanzar modalidades de desarrollo más equilibradas. Tal planificación normativa es necesaria para que las metas y principios de quienes adopten las decisiones sean claros, y para descubrir lo que haya de inadecuado y contradictorio en los estilos de desarrollo aplicados. Pero obviamente no es la condición decisiva para planificar en sociedades constreñidas por muchos obstáculos socioeconómicos, políticos o, en menor grado, físicos, que debe tenerse en cuenta.

Para tratar de conciliar las diferencias entre las metas deseables y las limitaciones impuestas por la situación real, será preciso realizar estudios de factibilidad. En la mayoría de los países latinoamericanos las restricciones son formidables. Los obstáculos que oponen ciertos grupos influyentes, el espíritu conservador de las autoridades de gobierno, la pesada carga de las costumbres y de las actitudes tradicionales, la ineficiencia administrativa y la falta de recursos humanos y financieros, forman parte de las limitaciones sistemáticas que deben tener en cuenta quienes elaboran las políticas, al tratar de conciliar las metas normativas con las realidades prácticas de una situación determinada.

La experiencia indica que los planificadores latinoamericanos no han logrado encontrar una fórmula de transacción satisfactoria ni conciliar las distintas variables que podrían conducir a políticas de desarrollo más orgánicas. Los intentos realizados con miras a regular o modificar las tendencias existentes incluyen:

- Políticas destinadas a reducir el ritmo de crecimiento de la población, aunque más de palabra que de obra.

- Leyes encaminadas a evitar la contaminación y el consiguiente deterioro físico del medio ambiente urbano e industrial,^{29/} pero sin considerar factores socioeconómicos que determinan en gran medida las condiciones ambientales.

- Políticas de desarrollo regional, copiadas en su enfoque técnico de las naciones ricas (cuyo éxito sólo ha sido parcial pese a su gran acervo de recursos humanos y financieros); con ellas se ha procurado disminuir el crecimiento de las grandes concentraciones urbanas, encauzando la actividad económica y las personas hacia otros polos de crecimiento creados fundamentalmente sobre la base de un cálculo de los costos y beneficios económicos para el sector privado.

- Programas de reforma agraria que en muchos casos se han traducido en proyectos experimentales o programas de colonización, y no en una redistribución en gran escala destinada a combinar una mayor equidad social con la eficiencia económica. Son pocos los casos en que se ha logrado aplicar una reforma agraria que genere profundos cambios económicos, sociales y políticos en las zonas rurales.

- Políticas de reforma urbana, zonificación y vivienda cuyos efectos han sido inadecuados frente a la magnitud de las exigencias derivadas del desarrollo regional desequilibrado que se observa en los países del continente.

Es difícil calcular hasta qué punto las políticas habitacionales se han quedado cortas frente a las necesidades de

^{29/} Véase un breve informe de la labor realizada por un organismo de esta naturaleza creado en 1963, en virtud de un convenio suscrito por el Gobierno de Chile, la Organización Mundial de la Salud y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Instituto de Higiene del Trabajo y Estudio de la contaminación atmosférica, Santiago, Chile, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1970, 39 págs., (documento mimeografiado).

vivienda,^{30/} pero basta mirar en torno para comprobar que la afluencia de migrantes hacia los centros urbanos deja muy mal parada a la mayoría de los programas de vivienda - y a decir verdad los de transporte urbano, zonificación y servicios sociales o de utilidad pública.

Las razones del poco éxito de la mayoría de los intentos de planificación en América Latina parecen bastante claras. Ante todo, en las intenciones generales de los gobiernos ha pesado poco la necesidad de elegir entre diferentes factores para idear estrategias de desarrollo integrado. Con demasiada frecuencia se ha entendido que el "desarrollo" consiste fundamentalmente en fomentar el crecimiento económico, aumentar la producción de bienes e incrementar el producto nacional bruto, más que en producir y distribuir bienes y servicios para satisfacer las necesidades sociales, culturales y ambientales de toda la población. Y por lo demás, cuando en el proceso de crecimiento se contraponen las metas de los particulares y de la comunidad, esta última suele ser la perjudicada.

Visto desde un ángulo levemente distinto, podría decirse que los fracasos se han debido a que los poderosos grupos de intereses socioeconómicos que controlan los mecanismos políticos y administrativos relegan a segundo término las metas no económicas. Las organizaciones a las que asesores y planificadores ofrecen sus sugerencias tienen pocas posibilidades de modificar esta situación, aunque tengan fe en los programas ideales que ofrecen los expertos.

Pero aunque se pueden superar estos obstáculos y llegar a la etapa de ejecución, las políticas suelen perder su valor cuando se ponen en práctica aisladamente, desvinculadas de problemas conexos. Los ejemplos antes citados indican que las

^{30/} Human Settlements, op.cit., pág. 16. Véase además Situación de la vivienda en el mundo y estimaciones de las necesidades de vivienda, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 65.IV.8, pág. 32.

políticas de esa índole se han concebido y aplicado como medidas aisladas para lograr ciertas metas, y no como partes integrales e interrelacionadas de una estrategia nacional más amplia.

O, a la inversa, cuando los problemas se analizan dentro de un marco más amplio, se observa que los obstáculos socioeconómicos existentes impiden adoptar medidas eficaces. Dos ejemplos de problemas ambientales que soportan con diversas variantes muchos países latinoamericanos, en condiciones extremas de urbanización moderna uno, y de estancamiento rural el otro, servirán para ilustrar tales obstáculos.

En el primer caso, las congestionadas zonas centrales de las grandes ciudades acusan niveles de contaminación atmosférica de tal magnitud, que no pueden pasarse por alto. Gradualmente, las autoridades realizan estudios, dictan leyes y establecen mecanismos reguladores para resolver el problema. Sin embargo, sucede que anteriormente se han establecido concentraciones industriales importantes en el sector de la zona urbana desde donde soplan los vientos dominantes. Las emanaciones que producen pueden reducirse hasta cierto punto, pero no eliminarse, y la reubicación de las industrias obligaría a incurrir en gastos prohibitivos, además de provocar resistencia en empresarios y trabajadores. El sistema de transporte público urbano es otro de los grandes causantes de la contaminación, y el problema que crea es aún más difícil de resolver. La mayoría de los vehículos están viejos y en mal estado. Las tarifas son muy bajas, y aumentarlas demasiado es difícil o peligroso desde el punto de vista político por su gravitación en el presupuesto popular. Las empresas de autobuses producen utilidades sólo porque utilizan vehículos antiguos y gastan el mínimo en su conservación. Si se aplicaran disposiciones para retirar de la circulación los vehículos que contaminan demasiado el medio ambiente, se paralizaría el sistema de transporte y las autoridades tendrían que hacer frente a protestas inmanejables. Así, las regulaciones para combatir la contaminación atmosférica a lo más lograrían mantenerla dentro

de límites más aceptables que aquellos a que llegaría sin ellas. Para aminorar en forma drástica la contaminación habría que introducir cambios profundos en las modalidades urbanas de crecimiento e incluso de distribución del ingreso.

En el segundo caso, algunos grupos de labradores extremadamente empobrecidos crían cabras en tierras marginales y fabrican carbón de leña con el fin de obtener algún ingreso en efectivo. El pastoreo de cabras y la fabricación de carbón de leña destruyen los pocos bosques que quedan en los cerros y ocasionan una funesta erosión. Los labradores lo saben, pero no pueden prescindir de este medio de vida complementario. La única forma de poner en vigor normas que prohiban este pastoreo y la fabricación de carbón es mediante sistemas represivos, a costa de agravar la pobreza de esos grupos o de desplazar de la tierra a miles de familias cuyas condiciones de vida bordean apenas el nivel de subsistencia. Para resolver en forma aceptable y eficaz los problemas al parecer tan simples como la deforestación y la destrucción de los suelos, las autoridades deben estar en condiciones de reasentar u ofrecer otros medios de vida a las familias afectadas, lo que, a su vez, exige políticas eficaces de reforma agraria, empleo y educación.

Esto no significa necesariamente que los organismos públicos no estén conscientes de los factores causales, sino que por su incapacidad para confrontar el vasto conjunto de problemas que es preciso abarcar para que la respuesta sea adecuada, se ven obligados a recurrir a paliativos, ya que las soluciones globales tropiezan inevitablemente con las rigideces y contradicciones del sistema. Y si a estas dificultades se agregan la falta de datos estadísticos y de otra naturaleza y las presiones siempre diferentes y en su mayoría exógenas de una tecnología en evolución constante que tiende a estar en pugna con otras metas de desarrollo, es comprensible que los gobiernos vean pocas posibilidades de soluciones que vayan más allá del corto plazo.

/En realidad,

En realidad, hasta ahora las políticas de emergencia parecen haberse justificado porque han logrado mantener a raya los problemas más apremiantes del subdesarrollo y crear condiciones de vida lo bastante flexibles como para que la mayor parte de la población se adapte en alguna forma a su situación. En estas circunstancias, la tendencia natural y casi inevitable de los gobiernos es evitar las grandes soluciones de política que podrían indisponerlos con poderosos grupos de interés, sin la compensación de conquistarles el apoyo inmediato de los sectores desposeídos de la sociedad. En todo caso, no es probable que haya cambios fundamentales a corto plazo, y son pocos los gobiernos que actúan en función de un plazo más largo del que dure su mandato.

Del conocimiento de los problemas derivados del propio sistema socioeconómico habrán de surgir los estrategias generales de desarrollo y convertirse a su vez en planes operativos eficaces.

En América Latina ya se ha andado parte del camino y, a juzgar por la reacción en general favorable ante el concepto de desarrollo integral (o dicho de otro modo, el "enfoque unificado") expuesto por la Comisión Económica para América Latina,^{31/} parece haber al menos acuerdo formal en considerar la planificación con una perspectiva más amplia. Concretamente, algunos gobiernos han aceptado en principio - o han anticipado - las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en el sentido de incluir integralmente los factores ambientales en la planificación global del desarrollo.

Aunque algo se ha avanzado, es probable que durante algún tiempo la reacción de los gobiernos ante los argumentos en favor de un enfoque "unificado" o "integrado" del desarrollo sea cautelosa.

^{31/} Véase Evaluación de Quito. Primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1973, págs. 3 y 4.

Entretanto, se pueden esbozar brevemente algunos requisitos fundamentales para poner en práctica las estrategias de desarrollo integrado en los distintos países del continente, con el fin de ofrecer alguna apreciación, no sólo de la realidad que hay que conciliar con las metas normativas, sino también de los principales campos en los cuales cabría abogar por nuevos enfoques. Entre tales requisitos se hallan los siguientes:

- La decisión política de los gobiernos de aplicar tales políticas, para lo cual necesitan persuadir a los grupos sociales y económicos influyentes de que ellas son valiosas y viables;

- La eficacia operativa y la flexibilidad orgánica de los mecanismos administrativos del gobierno;

- La capacidad financiera del gobierno y la mano de obra calificada de que dispone, y

- La capacidad de los planificadores para llevar a cabo las estrategias nacionales de desarrollo no sólo en función de las aspiraciones y valores culturales de los distintos grupos sociales (que en sí puede entrañar simplemente la aceptación pasiva de lo que se ofrece), sino también con la participación activa - y a veces necesariamente agresiva - de los afectados por los planes.

La participación popular es asunto especialmente complejo y depende en gran medida de la educación de todos los que intervienen en los cambios de política. Esto no significa, es de esperar, que se manejará a la gente para que acepte los programas del planificador, sino por el contrario, que llevará a los expertos y la gente en general a elaborar conjuntamente los métodos para formular y ejecutar políticas. Para ello tendría que haber educación mutua a través del contacto de ambas partes,

en un esfuerzo por cambiar las actitudes y aminorar en lo posible inevitables incomprensiones y recelos.^{32/}

Como es natural, estas condiciones entrañan cambios, basados al menos en parte en soluciones de transacción para salvar los obstáculos políticos, culturales y sociales y abrir el camino a la elaboración de esquemas de desarrollo integrado.

La última condición que se requiere en las economías de mercado latinoamericanas de carácter dependiente es la autonomía nacional. La ejecución de las estrategias integradas dependerá de la capacidad de las autoridades nacionales, regionales y locales para actuar con suficiente independencia de presiones externas. Y, a su vez, esto dependerá mucho de la medida en que se alcancen las demás condiciones.

5. Conclusiones

Uno de los aspectos que procura subrayar este informe es que, pese a las estrechas interrelaciones de la población y el medio ambiente, ellas no pueden tenerse en cuenta salvo en lo que toca a su situación dentro del campo más amplio del desarrollo societal. Estas relaciones tienen a su vez connotaciones adicionales para ambos elementos en el proceso de desarrollo.

En lo que toca a la población, la confrontación con las demás variables tal vez ayude a esclarecer algo que ha suscitado muchas polémicas: si la población es un elemento negativo o positivo en el logro de las metas societales. En la actualidad parece

^{32/} Solon Barraclough, "Rural Development Strategy...", op. cit., pág. 31, refiriéndose especialmente a la situación del campo, menciona la necesidad de que haya "plena participación del campesino" en las políticas de desarrollo y añade, "...toda estrategia de desarrollo rural seguirá siendo inadecuada hasta que se tomen las duras decisiones políticas para avanzar directamente hacia metas de desarrollo, a pesar de los poderosos grupos de intereses que se oponen a compartir su poder y privilegios con los campesinos y demás grupos desposeídos".

tener muchos adeptos el supuesto de que la gente causa molestias, agota los recursos y frena el progreso.

Este punto de vista no ayuda gran cosa a los países en que los seres humanos son el recurso potencial más valioso de que dispone la comunidad. Dentro del marco de una política a largo plazo encaminada a reducir el crecimiento de la población, parece más adecuado dar importancia a los atributos positivos de los individuos - como seres que producen, deciden y contribuyen a la cultura y a la civilización - y no mirarlos como ratas de granero, voraces, destructivas y por ende prescindibles. Esta última actitud es particularmente inapropiada en el mundo en desarrollo, donde el consumo por habitante de los recursos mundiales es sumamente bajo, si se lo compara con el de los países ricos.

Considerados en su conjunto, es evidente que los objetivos de desarrollo tendrán que considerar un aflojamiento de las tasas de aumento de la población y el logro de una distribución espacial más equilibrada; sin embargo, no todas las naciones del mundo pueden o deben avanzar al mismo ritmo. En América Latina, de disminuir la tasa de crecimiento y de producirse cambios en la distribución de la población, ello sucederá como consecuencia del desarrollo y no como parte de un conjunto de políticas basadas en un crecimiento económico nulo y un aumento demográfico nulo. Para reafirmar lo expresado antes en el presente informe, puede decirse que será el aprovechamiento de todas las variables del desarrollo lo que permitirá crear las condiciones de vida más seguras para las masas rurales y urbanas de América Latina. Y tales condiciones a su vez permitirán cambiar las actitudes para que la sociedad conciba al niño como un ser humano, y no como una suerte de seguridad social, un asalariado adicional o un sostén para la vejez.

Del mismo modo, la relación población-medio ambiente debería analizarse dentro del marco más amplio de la sociedad en su conjunto. En América Latina, equiparar de manera simplista la presión demográfica con la destrucción del medio ambiente es

/un criterio

un criterio parcial y liviano que no tiene en cuenta las presiones sistemáticas que llevan al uso inadecuado de los recursos naturales en las zonas rurales, por poco pobladas que estén, y a la degradación del medio ambiente artificial y natural en los centros urbanos. Los problemas de desequilibrio espacial y de tecnología inadecuada, así como las modalidades de producción y consumo, se analizaron antes, subrayando su papel en la relación población-medio ambiente-población.

Por tanto, quizá lo más útil sería ubicar más claramente la relación en su marco global por medio de la siguiente pregunta: ¿Quiénes (o qué grupos de la sociedad) deterioran el medio ambiente para quiénes? Esto incluye una serie de problemas conexos. ¿A quién culpar de la contaminación que ocasionan los automóviles particulares, y de lo inadecuado de los servicios de transporte? ¿Quién obtiene mayores beneficios de los minerales que se extraen de los países latinoamericanos y quién se perjudica por la forma de extracción y de distribución de las utilidades? ¿Quién (o qué presiones de la comunidad) causa la corriente continua de migrantes desde las condiciones ambientales deficientes de la periferia a las condiciones a menudo igualmente deficientes del centro? Para responder a estos interrogantes se necesitará un enfoque algo más amplio que el de la mayoría de los análisis realizados hasta ahora.

Para concluir, cabe hacer un comentario final sobre el papel que corresponde al propio medio ambiente. Como se destacó en varias oportunidades en la reunión de Founex,^{33/} los problemas ambientales y el crecimiento económico no deberían tratarse como alternativas mutuamente excluyentes; más bien, deberían ser elementos complementarios de los programas de desarrollo latinoamericano. El factor ambiental tiene la posibilidad de llamar

^{33/} Véase El desarrollo y el medio ambiente, informe presentado por un grupo de expertos convocado por el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, (Founex, Suiza, 4 al 12 de junio de 1971).

la atención sobre las estructuras socioeconómicas y físicas de los países de la región, y en esta forma, de ampliar la base para establecer estrategias de desarrollo integradas.

Sin embargo, esto sólo ocurrirá si se tiene en cuenta el medio ambiente en las políticas de desarrollo cuyo objeto es fomentar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Si llega a considerarse como algo ajeno a los problemas diarios que confronta el legislador o planificador, o simplemente como una cuestión de buen tono que puede llegar a disputarse recursos escasos con otras exigencias al parecer más apremiantes, se pasará por alto, o para satisfacer el prestigio nacional - o los requisitos para la concesión de préstamos y créditos - se agregará apenas como decoración verbal a políticas ya adoptadas.

Capítulo VIII

POBLACION Y DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA: ALGUNOS INTERROGANTES

1. Introducción

Todos los derechos humanos se refieren a la "población" - la raza humana -, pero para los fines del presente trabajo no sería útil confrontar el tema en esos términos tan amplios. En las notas siguientes la atención se centra en derechos relacionados con dos variables demográficas - fecundidad y distribución espacial - y en dos tipos de derechos - el derecho a recibir servicios y el derecho a la autodeterminación o autodefensa contra los dictados de la sociedad o el Estado. Mucho de lo que se diga sobre estos dos derechos se aplica también a aquellos que guardan relación con la tercera variable demográfica de importancia, la mortalidad - esto es, con la preservación de la vida -, pero el consenso acerca de esta última es más pronunciado y tiene raíces más hondas en valores humanos universalmente aceptados que los derechos relativos a la fecundidad y a los movimientos espaciales de la población. Dada la brevedad de estas notas, parece preferible concentrarse en estas últimas dos variables.

Las siguientes características del ambiente latinoamericano son de particular importancia en el análisis:

1) Las garantías formales de los derechos humanos - preservadas en declaraciones internacionales y en constituciones nacionales - han proliferado semiaisladas de la planificación del desarrollo y de la formulación de políticas, y también del incremento continuo y no planificado de leyes, regulaciones, mecanismos burocráticos y asignaciones de recursos públicos que responden a necesidades de corto plazo y a presiones particularistas. En su mayoría, los planificadores del desarrollo han tratado los "derechos" como expresiones de buena intención que no obligan, aun cuando han hecho lo posible por prever en sus planes la expansión rápida de los servicios de educación, salud y otros servicios sociales. Los políticos y los administradores,

/que pugnan

que pugnan por resolver problemas inmediatos, sólo han prestado atención ocasional a los divergentes principios generales que les proponen con insistencia los defensores de los derechos humanos y los planificadores. Recientes manifestaciones de respaldo gubernamental al "desarrollo integral" y al "desarrollo humano" indican la intención de armonizar mejor los diferentes hilos de la formulación de políticas, pero las consecuencias prácticas y los medios para llevar a cabo esta intención aún no se han explicado 1/.

2) La formulación y aplicación de políticas tendientes a perfeccionar o salvaguardar los derechos humanos se efectúan en sociedades nacionales estratificadas en las cuales el ingreso, el acceso al empleo, el acceso a los servicios públicos y la capacidad para participar en la toma de decisiones se encuentran distribuidos de manera muy dispareja; además, en ellos los sectores públicos carecen de los recursos financieros y administrativos necesarios para cumplir con su compromiso de promover el desarrollo y la justicia social. En consecuencia, los derechos que en principio son universales se respetan en proporción a la conciencia que de ellos tengan las diferentes clases o grupos de intereses en relación con sus propias situaciones, y en proporción a su capacidad para ejercer presión organizada con miras a ejercitarlos. Los argumentos basados en "derechos" se transforman en armas con las cuales los diferentes grupos refuerzan sus exigencias encaminadas a obtener una mayor porción de recursos públicos que no se pueden estirar hasta satisfacer todas

1/ Véase América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera evaluación regional (E/CN.12/947/Rev.1), 19 de junio de 1973, capítulo 1; véase también la Evaluación de Quito (Naciones Unidas/CEPAL, 1973), aprobada como resolución 320 (XV) en el decimoquinto período de sesiones de la CEPAL, en la cual se pasa revista a los avances logrados en el primer bienio de aplicación de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

las demandas. El Estado confronta un clamor incesante de grupos de intereses y localidades, que le exigen la "solución de sus problemas" como cosa de derecho 2/.

3) Dentro de los patrones prevalecientes de estratificación social - con grandes porciones de la población que viven en la pobreza y que no participan o sólo participan "marginamente" en el proceso político -, la formulación y aplicación de políticas adquiere rasgos elitistas que tienen particular significación en el caso de aquellas que inciden en el comportamiento reproductivo y en los movimientos migratorios. Las minorías que participan en la toma de decisiones interpretan estos factores, en sus manifestaciones en las masas, de conformidad con sus propios puntos de vista sobre las prioridades del desarrollo nacional y el bienestar familiar, y en función de soluciones estandarizadas que puedan aplicarse a gran número de personas para producir cambios que aparezcan en los indicadores estadísticos. Las interpretaciones subyacentes son muy diversas. Llevan a diferentes sectores de opinión a favorecer la fecundidad alta o baja, la urbanización rápida o la estabilización de la población rural en la tierra. Las grandes diferencias de situaciones reales entre los países de la región justifican en cierta medida puntos de vista divergentes, pero las diferencias de premisas ideológicas son tal vez un factor más importante. Cualesquiera sean los objetivos que se adelanten en materia de población, las minorías capaces de expresarse están dispuestas a considerar a las masas como peones de una estrategia para el desarrollo, de una revolución o de la conservación del orden existente. A los planificadores e ideólogos les cuesta mucho descender de la teorización global y de la elaboración

2/ "Las autoridades públicas centrales, especialmente en sus actividades motivadas por consideraciones sociales, llegan a asemejarse a una niñera abrumada de obligaciones que trata de satisfacer todas las necesidades y regular todas las actividades de los niños a su cargo, demasiado agotada por la multiplicidad de sus tareas para juzgar cuál merece prioridad, cuál escapa a sus posibilidades y cuál no merece la pena realizarse." (El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.70.II.G.3, pág. 8.)

de estrategias respecto al "papel de la población en el desarrollo", o al "papel de la población en el cambio revolucionario", a las necesidades y opciones reales que confrontan millones de individuos y familias, que deberían ser el foco de la contribución de los "derechos humanos" a la política de población.

2. Fecundidad y planificación de la familia

En las numerosas declaraciones internacionales y nacionales de derechos sancionadas en los dos últimos decenios, se han expuesto en particular detalle los derechos a recibir servicios del Estado: derechos a la educación universal, a servicios de salud, seguridad social, vivienda, nutrición. Ultimamente, sectores de opinión influyentes en el ámbito internacional han insistido en el derecho de la familia a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, y en el deber que tiene el Estado de proporcionar servicios de planificación de la familia que permitan a ésta actuar de acuerdo con la información recibida. En los sectores de opinión dominantes en América Latina, el respaldo a este "derecho", condicionado por suspicacias con respecto a las motivaciones de sus proponentes, ha sido bastante más renuente que en la mayor parte de las otras regiones del mundo, pero actualmente la mayoría de los gobiernos de la región ha aceptado la primera cláusula, si no la segunda.

La insistencia internacional cada vez mayor en el derecho a disponer de servicios de planificación de la familia tiene dos aspectos diferentes: el franco apoyo al derecho a utilizar un servicio que contribuye al bienestar y a la autodeterminación de la familia, y la expectativa de que la aceptación gubernamental del deber de proporcionar servicios de planificación de la familia a toda la población ayude a conseguir el objetivo más amplio de reducir las

/tasas de

tasas de incremento de la población 3/. Estar o no de acuerdo con esta expectativa no afecta la validez del derecho, pero tiene mucho que ver con la importancia relativa que se le atribuye.

Se ha sugerido que el derecho "universal", públicamente respaldado, a disfrutar de los servicios, no se ejercita de manera universal ni equitativa en la mayoría de los países latinoamericanos, por falta de recursos públicos, por insuficiente capacidad administrativa para utilizarlos eficientemente, y por la relativa incapacidad de los estratos más necesitados de la población para dar expresión a demandas vigorosas y realistas. Cuando se reconoce un nuevo derecho que requiere recursos públicos escasos, éste entra a competir por esos recursos, a cotejarse con objetivos de desarrollo más amplios y a luchar contra las presiones que distorsionan la distribución y el contenido y a las que están sujetos todos los servicios sociales e infraestructurales. ¿Qué prioridad se le dará frente a derechos establecidos con anterioridad y que aún no se cumplen plenamente? ¿Se le reclama con tanta insistencia como para que, desde el punto de vista político, sea conveniente ponerlo en vigor de inmediato y en gran escala? ¿Constituye el servicio en cuestión, en condiciones de elevada fecundidad, un requisito previo para la realización de otros derechos humanos? Desde el punto de vista de los objetivos y prioridades globales del Estado, ¿se justifica que éste no sólo proporcione el servicio a los grupos que lo piden activamente, sino

3/ La resolución sobre aspectos relacionados con los derechos humanos en la planificación de la familia, aprobada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos realizada en mayo de 1968, así como varias otras declaraciones internacionales sobre cuestiones de población, yuxtapone una condenación del crecimiento rápido de la población por considerar que obstaculiza la plena realización de los derechos humanos, y una reafirmación del derecho humano básico de las parejas a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y a recibir enseñanza e información al respecto. Hasta ahora, tales declaraciones no han planteado el problema de una posible contraposición entre objetivos relacionados con los derechos humanos si, como han aducido Kingsley Davis y varios otros demógrafos, la planificación de la familia basada en decisiones libres no resulta ser un medio eficaz para reducir el crecimiento de la población.

también que haga campaña para extender la conciencia del problema, junto con el servicio, a grupos mayores que están ajenos a ellos o que se muestran apáticos? Si se elige esta última alternativa, ¿tiene el Estado capacidad administrativa para enfrentar toda la demanda potencial? Se puede argüir que los recursos externos disponibles para la planificación de la familia eximen en gran medida a este servicio de la necesidad de competir con otros servicios sociales para obtener recursos internos, pero es difícil que los gobiernos acepten una dependencia implícita de esta índole en tan delicada esfera de la política nacional.

La demanda social de servicios de planificación de la familia sin duda está aumentando, pero se halla todavía muy lejos de ser tan universal como la demanda de servicios de educación y salud. En el próximo decenio las presiones de la población urbana por contar con servicios gratuitos de planificación de la familia seguramente se intensificarán, pero si los organismos públicos se limitan a responder a la demanda, sin anticiparla ni estimularla, pasará mucho tiempo antes de que el acceso a estos servicios sea universal, y, como sucede con los demás servicios sociales, será la población rural la que los reciba con mayor atraso y más deficiencias. En tanto el lado de los "derechos humanos" no se vea reforzado por la convicción gubernamental de que la reducción de las tasas de crecimiento de la población es esencial para el desarrollo, y de que los programas de planificación de la familia pueden ser un medio eficaz para lograrla, éstos sólo pueden esperar una participación modesta en los recursos públicos. Aún no existe consenso decidido en círculos gubernativos ni en el público en general sobre el papel del crecimiento de la población en el desarrollo, aunque la opinión general parece estar inclinándose hacia menores tasas de incremento. Las diferencias en las situaciones nacionales son tan grandes que no es posible demostrar que el incremento de la población desempeña un mismo papel o exige un mismo tipo de acción pública en toda la región. Por el momento, las razones más poderosas para que el Estado promueva activamente la información y los servicios para la planificación de la familia como

uno de los derechos humanos, están ligadas a la política redistributiva. En situaciones nacionales típicas de modernización desequilibrada, las capas más acomodadas de la población tienen acceso a la planificación de la familia, lo apruebe o no el Estado, en tanto que las mayorías de ingresos bajos, que son las que menos pueden mantener familias largas, tienen poco o ningún acceso a ese servicio, o, como sucede en la población rural, ni siquiera están conscientes de la posibilidad de regular la fecundidad ^{4/}. Este argumento, sin embargo, tiene más fuerza en el papel que como factor determinante de la asignación de recursos públicos.

La formulación convencional del "derecho" que se discute aquí - el de la pareja o de la mujer a decidir libremente el número de hijos que desea, y a actuar efectivamente según su decisión - entraña el derecho a rechazar la planificación de la familia o a usar el servicio para tener más hijos en lugar de menos, aun cuando el Estado esté decidido a reducir la tasa de incremento de la población y aunque sea objetivamente evidente que tener más hijos será desastroso para el bienestar de la familia. (Al mismo tiempo, por supuesto, la formulación indicada entraña el derecho a practicar la contracepción aunque la política pública favorezca el crecimiento rápido de la población.) En este punto, la definición de "derechos" y "deberes" se complica. ¿Tiene derecho realmente la familia o el individuo a una reproducción ilimitada, si se puede demostrar que ésta dañará los intereses de la sociedad y perjudicará las posibilidades de vida de todos los hijos de esa familia? Si no lo tiene, ¿qué puede hacer la sociedad al respecto? Si se excluye la compulsión por considerarse ilegítima o impracticable, ¿hasta qué punto se justifica que el Estado utilice incentivos, sanciones y tácticas de adoctrinamiento? Estas cuestiones se han discutido poco en el medio latinoamericano,

^{4/} Véase Población y modernización en América Latina (E/CN.12/L.95), 30 de mayo de 1973, documento preparado por la CEPAL para el Simposio de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo; véase también "Tendencias de población y opciones para políticas de población en América Latina", Boletín económico de América Latina, Vol. XVI, Nº 1, 1971.

salvo bajo la forma de rechazos retóricos a toda interferencia en la libre decisión, y hasta ahora no han tenido mucho significado práctico, dada la falta de consenso respecto a los objetivos de la política de población, y la debilidad del Estado para llevar a cabo cualquier política compleja encaminada al cambio societal. El Estado interviene actualmente en la vida familiar de muchas maneras - mediante las leyes de matrimonio y divorcio, la educación obligatoria, las políticas tributarias, la seguridad social, etc. - y ha convertido ciertos "derechos" en obligaciones. Una vez logrado suficiente consenso acerca de los niveles deseables de fecundidad, sería absurdo esperar que la sociedad renunciara a todas las tácticas encaminadas a influir en las decisiones de las familias o mujeres. El problema reside en que la gama de tácticas que son legítimas en cuanto a valores, acogida del público, capacidad de la administración pública y costos unitarios razonables, no es muy promisoria. Sería esencial efectuar campañas de promoción, pero en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado tiene poca capacidad para movilizar a las masas tras determinados objetivos de desarrollo, y probablemente está abrumado por campañas tendientes a lograr otros objetivos más apremiantes. Las proposiciones de sancionar a las familias numerosas mediante impuestos, privación de servicios públicos, etc., serían inaceptables, pues violarían derechos, e imposibles de aplicar en situaciones de pobreza generalizada en las cuales muchas familias no alcanzan a pagar impuestos y casi no reciben servicios del Estado. Los incentivos financieros para las familias más pequeñas tendrían un costo prohibitivo, serían difíciles de administrar en escala adecuada y probablemente resultarían impracticables desde el punto de vista político.

Aunque hasta ahora el derecho a utilizar o rechazar los servicios de planificación de la familia no ha planteado un problema de consideración en las sociedades, por la falta de políticas coherentes y de capacidad para hacerlas obligatorias, está adquiriendo alguna importancia para las mujeres, debido a la extensión de la planificación de la familia en los servicios de salud materna. Estos servicios

/generalmente procuran

generalmente procuran informar a las mujeres de la conveniencia de utilizar contraceptivos o de someterse a esterilización en el momento en que seguramente darán mejor acogida a estas proposiciones: inmediatamente después de dar a luz. Si el personal de los servicios está convencido de la necesidad de limitar el número de hijos de las familias de ingresos bajos o de reducir en general las tasas de crecimiento de la población, y si sus relaciones con las usuarias reflejan los habituales sentimientos de clase media de paternalismo y autoridad profesional hacia las clases inferiores y los "ignorantes", es probable que se tengan pocas contemplaciones con el derecho de la mujer a decidir libremente, una vez informada de las diversas posibilidades. Recientes polémicas en algunos países de altos ingresos, y también en la India, sobre la esterilización como requisito para recibir ayuda pública o atención hospitalaria, indican la existencia de abusos que pueden hacerse más graves a medida que las esferas oficiales y profesionales se vayan convenciendo de la necesidad de regular la fecundidad. Tales abusos no pueden evitarse del todo mediante la protección legal de los derechos de la mujer, en tanto no cambien profundamente las características actuales de la estratificación social, pues son sólo un aspecto más de un problema mucho mayor. Las relaciones entre las masas "marginalizadas" y las fuentes oficiales o privadas de ayuda y de servicios profesionales son una mezcla contradictoria de dependencia resignada, de busca de un "patrón" capaz de obtener beneficios de las autoridades, de exigencias respaldadas por lo que se ha dado en llamar "violencia representacional" (manifestaciones, "tomas" de edificios públicos, bloqueo de carreteras, etc.), y rechazo generalizado del tutelaje de un orden público en el cual las masas no tienen verdadera voz. Evidentemente, es de desear que las parejas y las mujeres que necesiten servicios de planificación de la familia participen en forma organizada en la planificación y prestación de tales servicios, pero para lograr este desideratum habrá que efectuar grandes avances en la pugna más general por alcanzar la participación informada de las masas en las decisiones que las afectan.

/La pugna

La pugna entre el derecho a recibir servicios, el derecho a la autodeterminación en su uso, y lo que el Estado entiende por auténticos intereses de la sociedad, toma una forma diferente frente al aborto. Los datos conocidos sobre la incidencia del aborto ilegal en América Latina revelan una enorme demanda por parte de las mujeres urbanas de todos los estratos sociales, demanda que difícilmente podrá evitarse del todo con servicios de planificación de la familia, ya que las mujeres motivadas para utilizar la contracepción seguirían buscando soluciones ante fracasos o deslices. La demanda del aborto legalizado como un derecho, acicateada por movimientos femeninos de otras latitudes, casi no ha tocado aún América Latina, y seguramente encontraría formidables resistencias de la sociedad. Los partidarios de la planificación de la familia considerada como un derecho humano parecen haber soslayado la cuestión por motivos tácticos 5/.

Fuera de América Latina, algunos cruzados que abogan por tasas de crecimiento de la población igual a cero, han hecho diversas propuestas relativas a la aplicación masiva de técnicas de control de la fecundidad que simplemente eliminarían toda libre decisión - por ejemplo, la diseminación de agentes esterilizantes a través de los alimentos o el agua. Afortunadamente, en el futuro inmediato los gobiernos latinoamericanos no tendrán el deseo ni la capacidad de aplicar estas técnicas para manipular la población. Sin embargo, si las técnicas mismas se hacen más fáciles de aplicar, y si en el futuro los gobiernos se convencen de la urgencia desesperada de reducir el ritmo de crecimiento de la población, habrá que confrontar problemas totalmente nuevos en materia de derechos y valores. Cabe

5/ "Ningún representante gubernamental parece haber calificado el aborto voluntario como un "derecho humano" ... Dados estos puntos de vista, es poco probable que sea provechoso encarar este problema en las etapas iniciales del establecimiento del derecho a la planificación de la familia". (Daniel G. Partan, Population in the UN System: Developing the Legal Capacity and Programs of UN Agencies, Law and Population Monograph Series Nº 7, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, Massachussets, sin fecha, pág. 10.)

preguntarse si en ese caso el derecho de la familia a decidir el número de hijos se consideraría un lujo que la sociedad no podría permitirse. Si la técnica se aplicara por igual a toda la población, ¿constituiría una interferencia en los derechos básicos, de distinta naturaleza, digamos, que la vacunación obligatoria o la colocación de flúor en el agua potable?

3. Distribución espacial, migración, protección del medio ambiente y explotación de recursos

La relación entre los derechos humanos y el control de la fecundidad ha sido el tema de mucha literatura polémica y exhortatoria. La relación entre los derechos humanos y los movimientos espaciales y los patrones de asentamiento de la población también ha sido extensamente discutida en algunos de sus aspectos - especialmente el de las migraciones a través de fronteras nacionales -, pero se le ha prestado mucho menos atención en su calidad de vasta área de problemas cuyos contornos cambian con el incremento rápido de la población y con la concentración espacial. Dos aspectos del tema irán pasando cada vez más a primer plano - el derecho a recibir servicios y el derecho a defenderse de los dictados de la sociedad - a medida que las políticas de desarrollo, que hasta ahora han desestimado casi del todo la dimensión espacial, intenten incorporar objetivos relacionados con el asentamiento humano, la distribución geográfica de las actividades económicas, la protección de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico.

Hoy se acepta en general que los actuales patrones y tendencias de la distribución espacial de la población y del uso de la tierra tienen muchas desventajas para el desarrollo y el bienestar humano. Con poblaciones relativamente pequeñas, la mayoría de los países latinoamericanos combinan diversos males: concentración excesiva en gigantescas aglomeraciones urbanas, agotamiento de los suelos y mano de obra superflua en las zonas agrícolas más antiguas, y destrucción de los suelos y bosques en zonas poco pobladas que actualmente se hallan en vías de ocuparse. A medida que aumenta la densidad de la población nacional y se eleva el consumo, estos problemas se exacerban.

/Se hace

Se hace inevitable la compleja reglamentación del comportamiento y los movimientos de la población, para evitar que millones de actividades individuales o colectivas carentes de coordinación causen un daño irreparable a los intereses de largo plazo de la sociedad en su conjunto. Hasta ahora, el consenso sobre el papel de la distribución espacial de la población en el desarrollo ha sido insuficiente como marco de referencia para políticas amplias relativas a los patrones de distribución. Las políticas nacionales comúnmente tienden a reducir el ritmo de crecimiento de las ciudades más grandes, a desalentar la emigración desde localidades rurales y pueblos pequeños y a asentar planificadamente zonas hasta entonces despobladas. (Las medidas concretas para aplicar estas políticas han sido fragmentarias y generalmente se han visto contrarrestadas por otras que han estimulado una continuada concentración.) Las políticas más realistas no piden un viraje brusco de las tendencias, sino cambios en las proporciones: se espera que las ciudades más grandes sigan creciendo, pero en forma más lenta; que las zonas rurales no absorban todo su incremento natural, pero sí una proporción mayor del mismo; que las zonas de asentamiento no se vean invadidas desordenadamente, sino que se vayan poblando a medida que se puedan ir haciendo inversiones infraestructurales y minimizando la destrucción de recursos naturales. Se espera asimismo que la propensión a migrar responda a una combinación de incentivos y desincentivos moderados.

Sin embargo, si la población continúa creciendo a las tasas actuales, mientras pierden viabilidad las formas tradicionales de vida, y el predominio cada vez mayor de los mercados y patrones de consumo urbanos hacen más homogénea a la población en lo cultural, y a la vez le dan mayor movilidad, es posible que eso no suceda aunque las medidas públicas sean más coherentes y mejor planificadas. ¿En qué medida se justifica entonces que el Estado intervenga en el derecho del individuo a vivir donde desee y como desee? ¿En qué medida es capaz de hacerlo con eficacia y equidad? El Estado posee instrumentos legales que se pueden adaptar a este propósito. Su

/utilidad para

utilidad para controlar los movimientos de la población ha estado limitada hasta ahora, de un lado, por la poca importancia dada a los objetivos de distribución espacial por las fuerzas dominantes en las esferas gubernamentales, y de otro, por la capacidad de los grupos afectados para defender sus intereses inmediatos, utilizando diversas tácticas de presión o evasión.

Tácticas como las que se indican a continuación están pertinentes, pero todas ellas presentan deficiencias de factibilidad y legitimidad en las situaciones reales prevalecientes:

1) El Estado puede abstenerse deliberadamente de asignar recursos para acrecentar el suministro de vivienda, empleo y servicios sociales en los centros urbanos que considera sobrepoblados. Puesto que las ciudades grandes siempre resultan más favorecidas que el resto de la población en estas asignaciones, la aparente denegación de "derechos" bien podría ser sólo un paso hacia un tratamiento más parejo de la población en su conjunto. Sin embargo, en la población de las grandes ciudades está más difundida la conciencia de sus derechos ante el Estado, y hay mayor capacidad para ejercer presión organizada que en el resto de la población, de modo que la viabilidad política de una solución de esta índole es discutible y su viabilidad económica dependería de una transformación simultánea de las estructuras de producción y distribución.

2) El Estado puede establecer sistemas de permisos de empleo o residencia para la población urbana, y transformar en delito el hecho de que los migrantes permanezcan sin ellos en las ciudades. Medidas de este tipo son muy conocidas en otros lugares del mundo, y los actuales sistemas de documentos de identificación, ofrecen un marco administrativo fácilmente utilizable. Sin embargo, para controlar la migración hacia la ciudad mediante sistemas de permisos se requeriría una administración más eficiente e incorruptible que la que cabe esperar en la mayoría de las situaciones nacionales. En la práctica, su efecto en la tasa de crecimiento de las ciudades probablemente sería pequeño, y lo que se lograría sería colocar a una parte de la población urbana - generalmente la más pobre y

marginalizada - en una situación de ilegalidad que la expondría a discriminaciones ocupacionales y a exacciones de la policía. Incluso los sistemas actuales de documentos de identidad y registros de seguridad social, aplicados a grupos con poca educación o conciencia de sus derechos legales, se prestan para abusos.

3) El Estado, en representación de los intereses de la sociedad en su conjunto, puede prohibir la residencia en ciertas zonas o en ciertas condiciones subnormales, y erradicar la población afectada. Esta facultad legal se ha utilizado comúnmente para eliminar tugurios urbanos y para evacuar asentamientos rurales afectados por la construcción de presas. También se ha usado en cierta medida para impedir usos de la tierra rural que se consideran excesivamente destructivos de suelos y bosques, como el cultivo de pendientes erosionables, el apacentamiento de ganado cabrío o la quema de carbón vegetal. También suele intentarse el reasentamiento obligatorio de grupos rurales a los cuales, por hallarse demasiado dispersos, es difícil hacer llegar los servicios educativos y de salud y la acción policial, particularmente en el caso de tribus indígenas que habitan los bosques, y de zonas en que las autoridades desean impedir el contacto entre campesinos y guerrilleros.

Hasta ahora las intervenciones de esta índole en los asentamientos humanos han sido limitados en su alcance y fortuitos en sus objetivos, y han acumulado una historia deplorable de acción unilateral, promesas incumplidas e incapacidad burocrática para prever el efecto de "medidas progresistas" en las vidas humanas. Los agricultores desplazados por la construcción de presas, en el mejor de los casos, han enfrentado largas demoras antes de obtener las compensaciones prometidas o concesiones de tierras equivalentes; los habitantes erradicados de tugurios frecuentemente han tenido que batírse las solas o han sido hacinados en viviendas públicas sin acceso a sus fuentes de trabajo. A los campesinos marginales cuyas cabras son su único capital y fuente de ingreso monetario, se les ha prohibido a veces tener ese ganado, sin ofrecerles otra forma compensatoria de ganarse la vida. En muchos casos, los grupos afectados por tales

/medidas han

medidas han podido defenderse de algún modo u otro, pero las tácticas defensivas naturalmente se centran en los intereses inmediatos, y si tienen éxito, perpetúan daños reales para la sociedad, y para ellos mismos.

4) El Estado puede encauzar grupos urbanos hacia zonas residenciales planificadas o hacia nuevos pueblos, y los grupos rurales hacia zonas de asentamiento agrícola. La radicación legalmente obligatoria de individuos y familias como instrumento de política para la redistribución espacial de la población es casi inconcebible en América Latina; sin embargo, se ha aplicado a veces una semi-compulsión, al trasladar familias desde sus viviendas anteriores sin dejarles otra alternativa real que aceptar espacio en algún proyecto habitacional o algún plan de asentamiento. Medidas de este tipo son inaceptables en términos de derechos humanos, y la experiencia enseña que además son ineficaces y de un costo financiero prohibitivo por familia reasentada. Los esquemas paternalistas de reasentamiento "planificado" en América Latina muestran un historial ininterrumpido de fracasos.

Pese a los inconvenientes y peligros de instrumentos de política como los enumerados, es probable que a medida que aumenten las responsabilidades del Estado en materia de desarrollo y que el incremento de la población intensifique los problemas existentes, se haga inevitable una considerable interferencia en las preferencias y decisiones libres de los individuos, familias y grupos locales. Desde el punto de vista del desarrollo, la justificación de esas medidas dependerá de su coherencia y armonía con el estilo de desarrollo perseguido, y de su capacidad para contribuir significativamente a que se logren los objetivos nacionales con costos soportables. Evidentemente, es absurdo que el Estado interfiera en decisiones personales respecto a lugares de residencia y trabajo con medidas que se contraponen, que destinan cuantiosos recursos a lograr objetivos secundarios o que eximen a los poderosos cuyas actividades causan los más graves perjuicios ambientales. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la validez de tales medidas dependerá

de la capacidad del Estado para aplicarlas con equidad y en auténtica consulta con los grupos afectados, para captar y comprender todas las repercusiones humanas de las medidas que se están considerando, y sobre todo, para dar cumplimiento a su obligación de proporcionar a esos grupos oportunidades de trabajo y relación humana equivalentes o mejores que aquellas de las cuales se les está privando. Lo ideal sería que el propio proceso de cambio permitiese al grupo afectado acrecentar su capacidad para conocer y defender en forma organizada sus propios intereses, tanto de largo plazo como inmediatos, y relacionar estos intereses con una interpretación coherente de los intereses de la sociedad más amplia. Las observaciones formuladas en la sección precedente respecto a la dificultad de lograr una auténtica participación popular en las decisiones de las sociedades, dadas las relaciones prevaletientes entre burocracias y profesionales, de un lado, y las masas de la población, de otro, evidentemente se aplican también a las medidas relativas a la distribución espacial, la protección del medio ambiente y el uso de recursos.

Hasta aquí el análisis se ha centrado en problemas que surgen dentro de las sociedades nacionales de América Latina. Se sabe que el incremento de la población y la movilidad espacial, unidos a trastornos políticos y a un crecimiento económico mal distribuido, están generando en escala cada vez mayor diversos tipos de movimientos de población a través de fronteras nacionales, los que plantean problemas de derechos humanos:

1) Cuando las oportunidades de empleo y los niveles de remuneración, o el acceso a la tierra de cultivo, difieren mucho a ambos lados de una frontera, los migrantes - salidos principalmente de la población rural subempleada - cruzan desde el país menos promisorio al que lo es más. Hasta hace poco tiempo, tales corrientes migratorias se producían en escala modesta y eran toleradas o bienvenidas por las autoridades de los países receptores, ya que proporcionaban mano de obra barata, en particular para el trabajo agrícola estacional. En esa etapa, los principales problemas de derechos humanos guardan

/relación con

relación con la explotación de los trabajadores migrantes, los cuales generalmente tienen aún menos acceso a los servicios sociales, seguridad social, leyes de protección u organizaciones sindicales que los ciudadanos rurales de los países receptores. Con el aumento de la población nacional, la escala de tales migraciones ha aumentado y la buena acogida se ha debilitado. La migración de trabajadores no calificados a países fuera de América Latina, que tuvo considerable magnitud en México y en algunos países del Caribe, ha sido prácticamente detenida, o despojada de legalidad. En los países latino-americanos más acomodados, la fuerza de trabajo nacional, que de por sí crece con rapidez y confronta condiciones de empleo insuficiente, se torna más renuente a aceptar la competencia de mano de obra barata desde el exterior. La concentración de extranjeros que, en calidad de trabajadores agrícolas y ocupantes de hecho, cultivan zonas fronterizas, despierta preocupación por la seguridad nacional. En algunas ciudades grandes, el crecimiento de barrios de tugurios poblados principalmente por migrantes extranjeros da origen a prejuicios que muchas veces adquieren matices raciales. Puesto que grandes porciones de la población de los países de emigración son terriblemente pobres y poseen una capacidad declinante para sobrevivir recurriendo a la agricultura de subsistencia y al trabajo estacional asalariado, y como las fronteras son extensas y casi imposibles de vigilar, los países receptores no pueden atajar la migración en la frontera. Dadas las condiciones prevaecientes en las zonas fronterizas, es muy probable que los intentos de descubrir y deportar a quienes logran deslizarse en ellas susciten arbitrariedades y crueldades, y creen resentimiento en el país de origen de los migrantes. Hasta ahora, este tipo de problemas ha ocasionado negociaciones prolongadas y unas pocas confrontaciones violentas entre naciones. Se precisa un reconocimiento regional más efectivo de los derechos de los migrantes ilegales como seres humanos, en tanto los estilos de desarrollo prevaecientes sigan generando mano de obra superflua, subempleada o dedicada a ocupaciones de baja productividad, el intento de encarar este problema desde

/el punto

el punto de vista de los derechos humanos no podrá ir mucho más allá de un simple tratamiento de síntomas.

2) La pluralidad de regímenes políticos en América Latina, los ocasionales cambios violentos desde un tipo de régimen a otro, la aparición de estrategias de desarrollo que se contraponen a las expectativas de status, las modalidades de propiedad y consumo de ciertas clases y grupos sociales, así como los movimientos que rechazan el orden existente en favor de la acción revolucionaria o terrorista, está generando, en escala sin precedentes, movimientos de refugiados, exiliados y migrantes voluntarios motivados por la inseguridad, por la privación de medios de ganarse la vida o por el rechazo de las consecuencias personales que tiene para ellos la estrategia de desarrollo nacional prevaleciente. En tanto que los migrantes mencionados en el párrafo anterior vienen sobre todo de los estratos más pobres de la población, los de esta segunda categoría, cualquiera sea su color político, provienen principalmente de los estratos medios y altos, tienen una educación relativamente buena e incluyen una proporción importante de profesionales, estudiantes universitarios y empresarios potenciales. Los países latinoamericanos tienen normas claramente establecidas sobre los derechos y obligaciones de los exiliados políticos, pero cuando las migraciones por motivos políticos a través de las fronteras nacionales adquieren grandes proporciones y se hacen más heterogéneas, tales normas resultan difíciles de aplicar y guardan escasa relación con algunos de los problemas reales. La primera categoría de migrantes plantea el problema básico del derecho a un mínimo pasar y a cierta dignidad humana. La segunda categoría plantea una amplia gama de cuestiones más concretas con las cuales seguramente los países tendrán que lidiar aún por mucho tiempo: el derecho de los profesionales extranjeros a practicar su profesión, el derecho de los estudiantes a terminar su educación, el derecho de los extranjeros poseedores de capital a competir con empresas nacionales, el derecho de los exiliados a

/actuar de

actuar de acuerdo con sus creencias políticas. Como están las cosas, los migrantes de clase media se hallan en mejor posición que los otros para hacerse oír, para enfrentarse con las regulaciones y para aprovechar los servicios.

4. Anotaciones finales

El presente trabajo no ofrece "soluciones" a los problemas que plantea, y la abstención es deliberada. Sería ingenuo pretender, en un breve estudio sobre una región de gran diversidad interna, dar recetas prácticas universales para tratar los síntomas de desajustes básicos en los procesos de crecimiento económico y cambio social, o proponer adiciones a las innumerables garantías de los derechos que figuran en leyes y constituciones. Hoy las fuerzas dominantes en las diversas sociedades nacionales intentan tratar tanto los síntomas como los factores causales subyacentes, guiados por concepciones muy divergentes sobre la naturaleza del desarrollo y de las prioridades para el bienestar humano, limitadas por combinaciones muy diversas de presiones y fuentes de respaldo político, confrontando siempre "un aluvión de asesoramiento generalizado ..., tan voluminoso y heterogéneo que excede su capacidad de asimilar y elegir" 6/. El presente estudio ha delineado algunos requisitos para adoptar decisiones que ponderen debidamente los derechos humanos dentro de políticas relativas a la fecundidad y a los movimientos espaciales de la población, y algunas de las medidas que se han propuesto o aplicado han tratado de señalar la complejidad de los problemas y la imposibilidad de aplicar prescripciones simplificadas y universales. Las decisiones que surjan deberán tratar de conciliar diferentes valores y objetivos de desarrollo, todos legítimos en sí, que adoptan formas diferentes en cada sociedad nacional, y ninguno de los cuales puede lograrse plenamente en sociedades que se esfuerzan por hacer frente a los actuales procesos de crecimiento y cambio.

6/ Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General, E/CN.5/477, octubre de 1973, pág. 4.

