

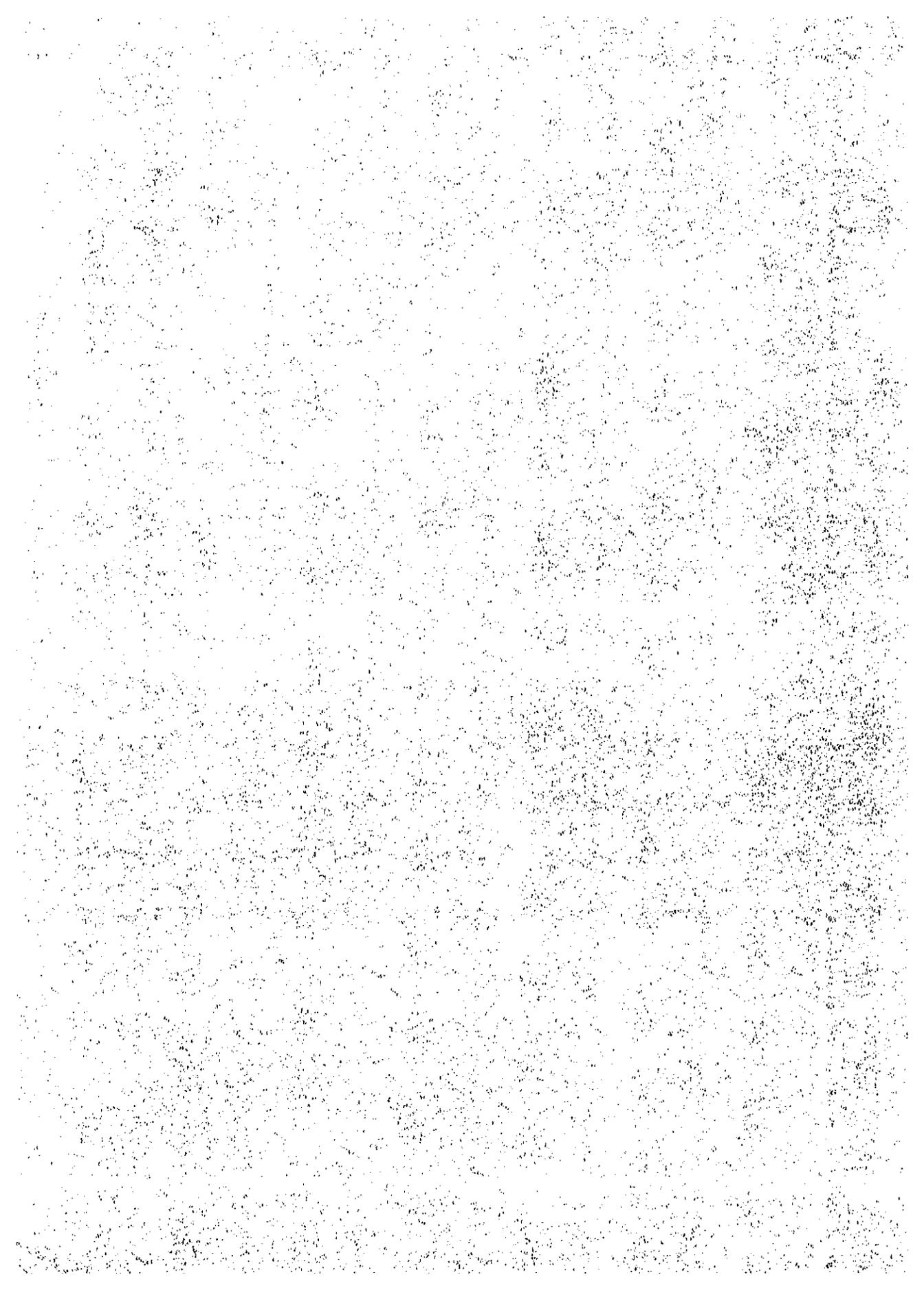
CUADERNOS *del* **CELADE**

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

I. Exodo de Personal Calificado

II. Tendencias Demográficas y Desarrollo

2





432100002

Cuadernos del CELADE, N° 2 Septiembre
1979 C.1

CUADERNOS *del* CELADE

2

- I. Exodo de Personal Calificado
- II. Tendencias Demográficas y Desarrollo



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Septiembre de 1979

CELADE -- SIGLO XXI -- SOCIAL

DOCUMENTACION

CONFERENCIA REGIONAL

AMERICA LATINA

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
Director: *Juan Carlos Elizaga*

Primera Parte
EL PROBLEMA DEL EXODO DE PERSONAL CALIFICADO
EN LA AMERICA LATINA

Diagnóstico y Políticas

I. LAS DIMENSIONES DEL EXODO DE PERSONAL CALIFICADO EN LA AMERICA LATINA

Las características y las tendencias que ha adoptado el fenómeno de la migración de personal científico, profesional y técnico altamente capacitado desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados han concitado el interés y la preocupación crecientes de la comunidad internacional. Diversos estudios realizados por organismos nacionales e internacionales han puesto en evidencia la magnitud que adquiere el éxodo intelectual en el conjunto del mundo en desarrollo, y su intensificación en las últimas dos décadas, lo cual necesariamente plantea el problema de la gravedad de los efectos económicos del fenómeno para los países de origen de los migrantes.

Así, por ejemplo, uno de los estudios más recientes sobre el tema, efectuado por la UNCTAD, 1] ha investigado el éxodo de personal de alto nivel de calificación durante el período 1961-1972, desde el conjunto de las regiones en desarrollo de Asia, Africa y la América Latina hacia los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Dicho estudio proporcionó, entre otros, los siguientes resultados: a) durante el período migraron 230.000 individuos altamente capacitados desde las regiones en desarrollo a los tres países mencionados, estimándose en 300.000 el total de estos mi-

grantes hacia el conjunto de los países industrializados; b) en el total de la inmigración de personal calificado en los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido la proporción de inmigrantes procedentes de países en desarrollo aumentó desde un 28 por ciento a comienzos de la década de 1960, a un 37 por ciento en 1972; c) atendiendo a la composición ocupacional, las mayores proporciones de emigrantes capacitados corresponden a ciertas especialidades imprescindibles para el desarrollo económico-social, tales como la ingeniería (25 por ciento), medicina y cirugía (20 por ciento) y ciencias naturales (10 por ciento).

En relación con América Latina, la información muestra que la magnitud del éxodo intelectual asume también características de indudable gravedad desde el punto de vista de la movilización de recursos humanos para el desarrollo económico y social de los países.

Los datos de que se dispone para el análisis de la emigración de personal calificado en la región, son fragmentarios e incompletos, lo que naturalmente dificulta la realización de estudios en profundidad acerca de las causas y determinantes del fenómeno. La información que es posible utilizar es de dos tipos: por una parte, se encuentran las estadísticas relativas a las corrientes migratorias entre países de origen y de destino y, por otra, los datos relativos al volumen y características de los migrantes calificados en los países de des-

1] Naciones Unidas, *La Transferencia Inversa de Tecnología: Dimensiones, Efectos y Cuestiones de Política*, Estudio de la Secretaría de la UNCTAD, TD/B/C. 6/7, 13 de octubre de 1975.

tino. El primer tipo de información se extrae usualmente de los registros de los países industrializados de destino, que publican periódicamente cifras anuales de personas admitidas como inmigrantes según ciertas características, entre las cuales se encuentra regularmente la ocupación. La categoría ocupacional "profesionales, técnicos y trabajadores afines" es la que frecuentemente constituye el universo de observación en los estudios sobre el éxodo intelectual.

Entre los inconvenientes que afectan a este tipo de información básica, se puede mencionar, por ejemplo, la falta de normalización de las definiciones y categorías utilizadas para clasificar a los inmigrantes, lo que dificulta la comparación entre países; la no consideración de las corrientes migratorias inversas de personal calificado ni el flujo de retorno a los países de origen, con lo cual se tiende a sobreestimar la pérdida sufrida por estos últimos países; la parcialidad de la cobertura de la categoría "profesionales, técnicos y trabajadores afines", que no incluye necesariamente al total del personal calificado que emigra a un determinado país y, finalmente, el hecho de que raramente se desglose esta información según la especialidad profesional y el nivel de instrucción de los inmigrantes profesionales.

El segundo tipo de información que detecta las características de los migrantes en los países de destino, y que proviene de los censos de población de estos últimos países, consiste fundamentalmente en tabulaciones referidas a la población económicamente activa según ocupación y país de nacimiento que permiten desglosar a los profesionales y técnicos procedentes de países en desarrollo. Al igual que en el caso anterior, estos datos estadísticos presentan también algunas deficiencias para el estudio del éxodo de personal calificado, tales como la longitud de los períodos intercensales (décadas) que dificultó el

estudio de un fenómeno que, con frecuencia, es sensible a variaciones coyunturales; la dificultad para interpretar adecuadamente esos datos censales, ya que para ello se requiere relacionar los grupos de inmigrantes en el país de destino con el efectivo poblacional de iguales características en el país de nacimiento, para la misma fecha y por último, el alto nivel de agregación y la falta de cruces significativos entre variables con que se publican los datos referidos en los censos de los países de destino, problemas que, en cierta medida, podrían subsanarse por medio de tabulaciones especiales del censo, o de una muestra del mismo, referida específicamente a la población extranjera total o procedente de una determinada área geográfica.

En el caso de la América Latina, el principal país receptor de la emigración de técnicos y profesionales es los Estados Unidos. Según las cifras del cuadro 1, elaborado con datos del estudio de la UNCTAD, ya citado, se observa claramente que el grueso de la emigración latinoamericana de ingenieros, científicos, médicos, cirujanos y dentistas hacia los tres países que son los mayores receptores del éxodo intelectual, los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, se concentra fuertemente en el primero de ellos (84,6 por ciento de los científicos e ingenieros y 90,8 por ciento de los médicos, cirujanos y dentistas).

Durante el período que va desde 1961 a 1975, como se observa en el cuadro 2, alrededor de 80.000 personas procedentes de la América Latina clasificadas dentro del grupo ocupacional "profesionales, técnicos y trabajadores afines" fueron admitidas en los Estados Unidos en calidad de inmigrantes, según las cifras oficiales del Servicio de Inmigración y Naturalización de ese país. Separando de este total la inmigración procedente de Cuba, en razón de las características peculiares de la mi-

Cuadro 1

NUMERO DE INMIGRANTES LATINOAMERICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS, CANADA Y EL REINO UNIDO, SEGUN ALGUNAS CATEGORIAS PROFESIONALES Y TECNICAS, 1961-1972

Categorías	Número de inmigrantes			Total	Porcentaje en los Estados Unidos
	Estados Unidos (1961-72)	Canadá (1963-72)	Reino Unido (1964-72)		
Científicos e ingenieros	9 881 ^{a/}	207 ^{b/}	1 594 ^{c/}	11 682	84,6
Médicos, cirujanos y dentistas	6 497 ^{d/}	153	505	7 155	90,8
<i>Total</i>	16 378	360	2 099	18 837	86,9

Fuente: UNCTAD, *op. cit.*, cuadro A-2, Anexo A.

a/ Incluye ingenieros y especialistas en ciencias sociales y naturales.

b/ Incluye ingenieros, especialistas en ciencias naturales, biólogos y agrónomos.

c/ Incluye ingenieros y especialistas en ciencias naturales.

d/ Excluye los dentistas.

gración internacional de cubanos hacia los Estados Unidos, el volumen del éxodo correspondiente al resto de la región asciende a 60.500 individuos calificados durante el período, pudiéndose distinguir varias etapas según la intensidad de la emigración.

En primer lugar, la corriente emigratoria se incrementa paulatinamente desde 1961 hasta 1965, pasando de una cifra anual de 3.442 a 6.052 emigrantes calificados, entre una y otra fechas. En segundo lugar, en el bienio 1966-1967 se observa una disminución acentuada de la tendencia prece-

Cuadro 2

ESTADOS UNIDOS: INMIGRANTES ADMITIDOS COMO PROFESIONALES, TECNICOS Y TRABAJADORES AFINES, SEGUN PAIS DE ORIGEN, a/ 1961-1975 b/

a) 1961-1965

(continúa)

PAIS	1961	1962	1963	1964	1965
<i>América Latina</i>	4 587	5 588	6 077	7 147	7 633
<i>América Latina excluyendo Cuba</i>	3 442	4 607	5 411	5 871	6 052
Argentina	552	531	781	1 159	973
Bolivia d/	54	77	102	138	150
Brasil	253	318	362	382	465
Chile	142	151	174	174	240
Colombia	376	511	691	973	868
Costa Rica	98	192	166	226	219
Cuba	1 145	981	666	1 276	1 581
Ecuador	108	221	333	295	358
El Salvador	98	109	125	128	149
Guatemala	77	98	138	147	156
Haití	127	188	238	245	398
Honduras	88	111	128	179	184
México	636	852	816	666	929
Nicaragua	83	53	64	77	72
Panamá	115	166	119	103	124
Paraguay d/	13	42	26	28	22
Perú	171	198	281	335	203
República Dominicana	237	351	449	276	311
Uruguay	23	29	34	44	54
Venezuela	191	409	384	296	177

Cuadro 2

ESTADOS UNIDOS: INMIGRANTES ADMITIDOS COMO PROFESIONALES, TECNICOS Y TRABAJADORES AFINES, SEGUN PAIS DE ORIGEN, a/ 1961-1975 b/

b) 1966-1970

(continúa)

PAIS	1966	1967	1968	1969	1970
<i>América Latina</i>	6 343	6 470	9 477	4 537	3 915
<i>América Latina excluyendo a Cuba</i>	4 985	3 723	4 874	3 903	3 284
Argentina	699	549	633	364	235
Bolivia <u>d/</u>	94	94	81	66	72
Brasil	356	284	324	223	236
Chile	156	135	176	120	120
Colombia	777	404	764	669	395
Costa Rica	105	78	122	116	84
Cuba	1 358	2 747	4 603	634	631
Ecuador	286	161	328	298	192
El Salvador	99	62	83	90	86
Guatemala	158	97	144	128	78
Haití	270	207	510	460	517
Honduras	98	65	90	61	63
México	864	843	824	590	500
Nicaragua	59	47	25	29	44
Panamá	81	74	109	80	110
Paraguay <u>d/</u>	21	21	14	20	15
Perú	148	147	168	138	130
República Dominicana	495	300	274	299	228
Uruguay	60	33	52	51	62
Venezuela	159	122	153	110	117

Cuadro 2

ESTADOS UNIDOS: INMIGRANTES ADMITIDOS COMO PROFESIONALES, TECNICOS Y TRABAJADORES AFINES, SEGUN PAIS DE ORIGEN, a/ 1961-1975 b/

c) 1971-1975

PAIS	<i>(conclusión)</i>				
	1971 <u>c/</u>	1972	1973	1974	1975
<i>América Latina</i>	(3 931)	4 010	3 829	3 236	3 409
<i>América Latina excluyendo Cuba</i>	(3 172)	3 124	2 845	2 546	2 699
Argentina	(212)	188	179	158	202
Bolivia <u>d/</u>	(84)	(97)	(90)	(61)	(67)
Brasil	(168)	100	109	124	99
Chile	(121)	122	168	140	150
Colombia	(381)	366	300	278	311
Costa Rica	(60)	35	32	46	37
Cuba	(959)	688	984	690	710
Ecuador	(187)	182	164	129	89
El Salvador	(89)	91	67	80	79
Guatemala	(73)	68	67	60	61
Haití	(419)	394	223	167	232
Honduras	(60)	57	67	70	53
México	(572)	644	649	510	612
Nicaragua	(46)	47	40	58	44
Panamá	(112)	113	101	91	76
Paraguay <u>d/</u>	(20)	(23)	(21)	(15)	(16)
Perú	(156)	182	185	198	231
República Dominicana	(289)	349	290	295	256
Uruguay	(49)	36	49	31	45
Venezuela	(74)	30	44	35	39

Fuente: US Department of Justice, Immigration and Naturalization Service.

a/ Se refiere al país de última residencia.b/ Se trata de años fiscales que comienzan el 1º de julio del año precedente al indicado y finalizan el 30 de junio del año que se señala.c/ Por carecerse de datos, los totales de 1971 se estimaron calculando la media aritmética de los correspondientes a 1970 y 1972.d/ Los totales correspondientes a Bolivia y Paraguay durante el período 1971-1975 se estimaron en la hipótesis de que durante el período la proporción de cada país en el total correspondiente a ambos fue la misma que en 1961-1970.

Nota: Los valores entre paréntesis han sido estimados.

dente, que vuelve a manifestarse, sin embargo, en 1968, año en que ingresan al país de destino cerca de 5.000 profesionales y técnicos procedentes de la región. Finalmente, a partir de 1969, se constata una sostenida tendencia a la disminución del éxodo intelectual hacia los Estados Unidos. Hacia el año 1976, en efecto, la cifra anual de profesionales, técnicos y afines desciende a 2.546, mientras en 1969 fue de 3.903. En 1975, último año para el cual se dispone de información, 2.700 latinoamericanos con calificaciones técnico profesionales fueron admitidos como inmigrantes en los Estados Unidos.

En estas fluctuaciones del volumen del éxodo intelectual parecen haber tenido una influencia decisiva ciertos factores que han actuado en el país de destino y desde él, y que, por lo mismo, no implican necesariamente cambios significativos en las condiciones de utilización de recursos humanos calificados que producen la emigración en los países de origen.

En primer término debe considerarse el efecto que tienen sobre el éxodo intelectual las fases de expansión o de contracción de la demanda de recursos humanos calificados en los países de destino de este tipo de migración internacional. El incremento progresivo del éxodo durante la década de 1950 y hasta 1965 ocurre en un período de intenso aumento de la demanda de personal técnico profesional y científico, tanto en los Estados Unidos como en otros países industrializados. La insuficiencia de la oferta interna de personal calificado condujo a los países desarrollados a adoptar políticas que, en general, estimularon selectivamente la inmigración y favorecieron la implementación de mecanismos de reclutamiento directo de profesionales y técnicos en los países en desarrollo.

Estudios realizados por la OECD (Organization for Economic Cooperation and De-

velopment) han constatado que entre 1950 y 1966 se produjo en los Estados Unidos y Canadá un notable aumento de la demanda en el campo de la ciencia y la ingeniería. En el primero de los países nombrados el número de científicos e ingenieros empleados creció en un 156 por ciento comparado con un incremento del 24 por ciento en el empleo total. Para el año 1966 la OECD estimó que el número de extranjeros ocupados como ingenieros en los Estados Unidos era entre 40.000 y 50.000 y que el número de científicos extranjeros ocupados en el campo de las ciencias naturales era alrededor de 25.000, cifras que representaban, respectivamente, el 6 y el 7 por ciento de la dotación de ingenieros y científicos nacionales. Para ambos países se observó que un 60 por ciento del aumento estimado en el número de personal extranjero calificado en ciencias naturales e ingeniería entre 1964 y 1966, correspondió a inmigrantes procedentes de países en desarrollo. En 1964, en cambio, esa proporción era alrededor del 40 por ciento. 2]

Esta tendencia al incremento de la proporción de científicos e ingenieros provenientes de países en desarrollo ha sido también confirmada para la década de 1960 en el estudio dirigido por el United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) 3] en 1970, por encargo de la Secretaría General de las Naciones Unidas, en el

2] OECD, Education and World Affairs, "Modernization and the Migration of Talents" y "The International Movement of Scientists and Engineers" (informes de enero y marzo de 1970), en UNESCO, *Scientists Abroad. A Study of the International Movement of Persons in Science and Technology*, París, 1971.

3] UNITAR, *The Brain Drain from Five Developing Countries: Cameroon, Colombia, Lebanon, The Philippines, Trinidad and Tobago*, Nueva York, 1971.

cual se analiza la fuga de cerebros en cinco países.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

Aparte del efecto general asociado a los ciclos de expansión o contracción de la demanda de personal calificado en los países de destino, cabe destacar el importante cambio registrado en 1965 en la legislación de los Estados Unidos aplicable a la migración internacional hacia ese país. 4] La nueva ley de inmigración dispuso normas específicas que regulan distintamente la inmigración según proceda del hemisferio occidental o del hemisferio oriental.

Para los nacidos en el hemisferio occidental, quienes en el pasado no tenían un número límite de admisión, la principal modificación introducida en la ley de 1965 consistió en restringir a 120.000 la cuota anual de inmigrantes, no incluyendo dentro de esta cifra a los parientes de ciudadanos norteamericanos. Considerando que en 1963 el total de inmigrantes procedentes del hemisferio occidental habría alcanzado un nivel cercano a 150.000, la cuota legal representó una importante barrera a la emigración de latinoamericanos hacia los Estados Unidos. Además, la nueva legislación introdujo la exigencia de una certificación especial del Ministerio del Trabajo, en cada caso particular, asegurando que la

4] Para un análisis general de los efectos de la Ley de Inmigración aprobada en los Estados Unidos, véase Morales, Julio, "Latinoamericanos en los Estados Unidos. Análisis del Crecimiento Intercensal de la Década del 60 y Características Básicas en 1970", CELADE, *Notas de Población*, Año IV, No. 12, diciembre de 1976. También Keely, Charles B., "Effects of US. Immigration Law on Manpower Characteristics of Immigrants", *Demography*, Vol 12, mayo 1975.

actividad del inmigrante no afectaría adversamente las condiciones de trabajo en los Estados Unidos. En los años subsiguientes a la promulgación de la ley, que entró en plena vigencia en 1968, se acumularon cantidades considerables de solicitudes de admisión al país, lo que explicaría en parte el brusco descenso de las cifras de entrada en 1966 y 1967 y la momentánea recuperación que se observa en 1968.

La Ley de Inmigración no sólo parece haber tenido efectos de consideración en la tendencia general al decrecimiento del volumen del éxodo de personal calificado, sino también en su composición. En el cuadro 3 se presentan algunas cifras para los países de América del Sur, que desglosan la composición de los inmigrantes en los Estados Unidos según especialidades dentro del grupo de los profesionales, técnicos y afines, para el período 1965-1970.

Entre ambas fechas la inmigración total anual procedente de América del Sur disminuyó en un 29 por ciento (de 30.962 a 21.973) pero, al mismo tiempo, la reducción del grupo ocupacional de los profesionales y técnicos fue considerablemente mayor, pues bordea el 49 por ciento (de 3.562 en 1965 a 1.818 en 1970). Las cifras por especialidades muestran que prácticamente en todas las ocupaciones se producen disminuciones apreciables, con la excepción de los enfermeros y los religiosos, que aumentan en 14.6 por ciento y 23.5 por ciento, respectivamente. Las disminuciones mayores corresponden a las categorías de profesores y maestros y de médicos, cirujanos y dentistas. Comparando las distribuciones relativas de los inmigrantes en 1965 y en 1970, se observa que la composición del éxodo de personal calificado latinoamericano hacia los Estados Unidos cambió de la siguiente manera:

<i>Categorías</i>	<i>1965</i>	<i>1970</i>
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Ingenieros	8,4	11,4
Especialistas en ciencias naturales y sociales	4,4	4,8
Médicos, Cirujanos y Dentistas	11,0	10,0
Enfermeros y Paramédicos	10,0	20,2
Profesores y Maestros	24,7	14,6
Abogados y Religiosos	3,7	6,9
Otros	37,8	32,1

De los datos desagregados por ocupaciones puede concluirse que el cambio de legislación en los Estados Unidos produjo, por una parte, una disminución de la emigración de personal calificado desde la América Latina hacia dicho país y, por otra, una selectividad ocupacional que favoreció la inmigración de ingenieros, enfermeros y personal paramédico y desalentó la de profesores y maestros.

Aunque las tendencias generales de la emigración de personal calificado hacia los Estados Unidos empiezan a mostrar una evolución reciente positiva desde el punto de vista de los países de origen, no debe deducirse de ello que el éxodo de personal calificado haya dejado de constituir un problema de graves proporciones para el conjunto de la región. En primer lugar, es claro que aun en sus niveles actuales el éxodo no sólo representa una pérdida inmediata de recursos humanos que son esenciales para el proceso de desarrollo económico y social, sino que, además, pone de manifiesto la existencia de un importante contingente de profesionales y técnicos con alta propensión a emigrar de acuerdo a los ciclos de la demanda de recursos humanos calificados por parte de los países desarrollados. En segundo lugar, no es posible determinar todavía con certeza si la reciente merma de la emigración de personal calificado, en particular la que

se produjo hacia los Estados Unidos en 1973 y 1974, representa una fluctuación coyuntural por efecto de la recesión económica mundial, o si se trata de una tendencia que habría de mantenerse en el futuro. Por último, dicha disminución no significa necesariamente una reducción del volumen del éxodo de personal calificado en la región, pues es posible que como consecuencia del aumento de la demanda de personal técnico-profesional en los países productores de petróleo y de una liberalización en el otorgamiento de licencias que habilitan a los extranjeros para ejercer actividades profesionales en los países de la Comunidad Económica Europea, 5] se esté experimentando en los últimos años un cambio de la dirección del éxodo y no tanto una disminución de su volumen total.

5] Véase Godfrey, Martin, "Exodo Intelectual: La Posibilidad de la Desvinculación", Naciones Unidas, Comisión de Desarrollo Social, Vigésimoquinto Período de Sesiones, E/CN. 5/L. 421, 12 nov. 1976.

Cuadro 3

INMIGRANTES SUDAMERICANOS ADMITIDOS EN LOS ESTADOS UNIDOS EN 1965 y 1970, SEGUN ALGUNOS GRUPOS OCUPACIONALES a/

Categoría	1965	1970	$\frac{1970}{1965}$ (o/o)
<i>Total de inmigrantes</i>	30 962	21 973	-29,06
Total de "profesionales, técnicos y trabajadores afines"	3 562	1 818	-48,6
- Ingenieros	299	208	-30,4
- Especialistas en ciencias naturales	119	67	-43,7
- Especialistas en ciencias sociales	39	21	-46,2
- Médicos, Cirujanos, Dentistas	393	181	-53,9
- Paramédicos	136	112	-17,7
- Enfermeros	220	252	+14,6
- Profesores y Maestros	881	271	-69,2
- Abogados y Jueces	50	24	-52,0
- Religiosos	81	100	+23,5
- Otros profesionales y técnicos	1 344	582	-56,7
Total fuera del grupo "profesionales, técnicos y trabajadores afines"	27 400	20 155	-26,4

Fuentes: Pan American Health Organization, *Migration of Health Personnel, Scientists and Engineers from Latin America*, Washington D.C., 1968, pp. 93-95.

Irwin, Richard, Warren, Robert, "Demographic Aspects of American Immigration," en US. Commission on Population Growth and the American Future, *Demographic and Social Aspects of Population Growth*, Washington D.C., 1972, p. 220.

a/ Países de América del Sur excluyendo Surinam y Guyana.

II. POLITICAS PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DEL EXODO DE PERSONAL CALIFICADO

1. Consideraciones generales

Algunos especialistas ^{6]} han sostenido que la migración de personal calificado no es otra cosa que un proceso de circulación internacional de capital humano, el cual, librado a su propia dinámica, contribuiría a una asignación más eficiente de los recursos humanos. En esta perspectiva se estima que es incorrecto analizar las consecuencias económicas y sociales del éxodo de personal calificado entre países con diferentes niveles de desarrollo tratando de evaluar sólo las pérdidas que dicho flujo migratorio implica para los países de origen. Se requeriría considerar, además, los beneficios que los propios migrantes derivan de su traslado al extranjero y muy especialmente el bienestar colectivo resultante para el resto del mundo en general.

En ese marco de ideas, se esgrime con frecuencia como argumento que en la medida en que el personal capacitado de un determinado país no tenga la posibilidad concreta de incorporarse al empleo productivo en su propia nación, su permanencia o emigración no afecta la pro-

ducción interna de esta última. No se trataría por consiguiente de un éxodo de recursos humanos productivo sino de la transferencia al exterior de un exceso. La emigración de profesionales y técnicos, lejos de constituir un drenaje para los países en desarrollo, representaría una válvula de escape para recursos humanos calificados que, de otro modo, permanecerían ociosos y formarían parte del desempleo "ilustrado" en esos países. Por otra parte se afirma que aun en el caso de personal calificado efectivamente ocupado en el país de origen, el emigrante junto con retirar su contribución al producto nacional retira también su derecho a recibir la porción de ingreso que le corresponde en ese producto.

Desde el punto de vista de las políticas frente al fenómeno del éxodo de personal calificado, los planteamientos que se acaban de bosquejar llevan casi invariablemente a no recomendar ningún curso de acción distinto al del "laissez-faire", y ello porque en las aproximaciones conceptuales que las fundamentan, el fenómeno del mencionado éxodo desaparece como problema y no alcanza a configurarse como tal. Miradas las cosas desde la perspectiva de los flujos internacionales de bienes y recursos a escala global, los problemas propios de los países y regiones en desarrollo, entre otros el éxodo de personal

6] Véase, por ejemplo, Johnson, Harry G., "An Internationalist Model", en Adams, Walter (ed) *The Brain Drain*. Nueva York, The MacMillan Co., 1968. También Grubel, Herbert y Scott, Anthony, "The International Flow of Human Capital", en *American Economic Review*, Vol. 56. No. 2, mayo, 1966.

calificado, tienden a ser tratados con los mismos patrones de análisis que se aplican a los problemas de las regiones desarrolladas.

Ahora bien, si la migración internacional de personal capacitado hacia los países desarrollados se examina desde el punto de vista de los países en desarrollo, surgen de inmediato algunas consideraciones que ponen seriamente en duda la validez de los enfoques globales del fenómeno y que llevan a la necesidad de indagar acerca de las posibles políticas para contrarrestar los efectos del éxodo intelectual.

Para los países en desarrollo resulta inquestionable que una de las condiciones básicas para la promoción efectiva del bienestar económico y social es la plena utilización de sus recursos humanos calificados, en las diversas tareas del desarrollo. La disponibilidad de personal calificado en las especialidades científicas, profesionales y técnicas requeridas descansa, finalmente, en el sistema educacional que proporciona los niveles y tipos de adiestramiento a lo largo del proceso educativo y que confiere al término de dicho proceso los títulos y calificaciones que habilitarán al personal capacitado para incorporarse a la fuerza de trabajo. Desde el punto de vista del éxodo de personal calificado, la parte más relevante del sistema educacional es aquella representada por los centros universitarios de educación superior y por aquellos institutos o sistemas de capacitación técnico-profesional que en muchos casos coexisten independientemente de las universidades. Sin embargo, por el hecho de que la cúspide de la pirámide educacional está funcionalmente ligada al resto del sistema, en especial a las contracciones o expansiones que experimenta la educación media, resulta erróneo suponer que los desajustes de la oferta de recursos humanos calificados

provengan exclusivamente de los niveles más altos del sistema.

Desde el punto de vista de la demanda de personal calificado, el cuadro es aun más complejo por el hecho de que contrariamente a lo que ocurre en la oferta de recursos humanos que proviene del sistema educacional, no se dispone de un referente que permita circunscribir el problema a un sistema que pueda delimitarse con cierta precisión. Por el lado de la utilización de los recursos humanos que el sistema educacional capacita en sus niveles más altos, lo que está en juego es la gama de oportunidades de empleo que puede generarse en la totalidad de la estructura productiva.

El tipo de entrenamiento que caracteriza al personal con altos niveles de calificación, especialmente en el campo profesional, apunta en gran medida a la estructura de servicios especializados y a los procesos de creación y utilización de tecnología en cuya dinámica influyen decididamente la expansión y diversificación de la actividad económica, tanto privada como pública, y el ritmo de ampliación de los servicios dependientes del Estado.

A la luz de estas consideraciones, el fenómeno de la migración de recursos humanos calificados desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados tiene evidentes connotaciones paradójales.

Por una parte, los países en desarrollo invierten proporciones considerables, y por lo general crecientes, de sus recursos internos para financiar sus sistemas educacionales. Por otra parte, se constata reiteradamente la presencia de déficits potenciales relativamente agudos de personal calificado en áreas de vital importancia para el desarrollo económico y social, como

son por ejemplo las carencias muchas veces críticas que se detectan en el campo de los servicios médicos, de la ingeniería y de la investigación básica científica y tecnológica. En otras palabras, el cúmulo de necesidades reales y virtuales de recursos humanos calificados, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, adquiere en la mayoría de los países y regiones en desarrollo, dimensiones considerables.

La sola mantención de los actuales niveles per cápita de dotación de personal calificado en las distintas especialidades básicas para el bienestar económico y social, tanto por adecuación al crecimiento de la población como por reposición de la fuerza de trabajo calificada, es ya una tarea que incide fuertemente en los recursos internos que estos países pueden movilizar para su desarrollo.

Por otra parte, se constata, especialmente en las últimas décadas y notoriamente a partir de comienzos de los años 1950, una persistente emigración de recursos humanos de alta calificación profesional y técnica hacia países desarrollados, recursos humanos que han sido costosamente capacitados en los países de origen que, en su gran parte, son países en desarrollo.

Es en esta radical desproporción entre la magnitud y la urgencia de los requerimientos internos de los países y la transferencia de recursos humanos escasos al exterior, donde se manifiesta la paradoja del éxodo intelectual, fenómeno que, precisamente por la contradicción que parece serle inherente, exige ser tratado como un genuino problema de política de desarrollo.

Considerando la magnitud del problema que representa para los países en desarrollo, la pérdida de recursos humanos que se materializa en el fenómeno del éxodo

de personal calificado hacia los países industrializados y frente al riesgo de consolidación de las tendencias que dicho fenómeno ha venido mostrando en las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos han emitido numerosas resoluciones propugnando políticas explícitas dirigidas a contrarrestar, tanto en el nivel nacional como regional e internacional, las causas y efectos del fenómeno, a la vez que han requerido de los organismos internacionales una atención preferente a la investigación en este campo. 7]

En general, según se desprende del cuadro 4, los gobiernos de la región perciben que el actual volumen del éxodo de personal calificado es excesivamente alto y manifiestan la necesidad de modificarlo, ya sea tratando de revertir el proceso migratorio o de promover el retorno de los emigrados. Las políticas específicas con que se trata de actuar frente al problema, en su gran mayoría, son de aquellas que pueden clasificarse como políticas de recuperación de personal calificado que ya se encuentra en el exterior, siendo pocos los países que cuentan con políticas de retención y menos aún aquellos que implementan ambas simultáneamente.

7] Reunión sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo en América Latina (México, diciembre de 1974); Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, abril de 1975); Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina (Costa Rica, noviembre de 1976); Reunión sobre Transferencia de Tecnología por Medio de las Migraciones, organizada por el CIME (Costa Rica, noviembre de 1976); Décimoséptimo Período de Sesiones de la CEPAL (Guatemala, mayo de 1977) y Reunión Latinoamericana de Expertos Gubernamentales sobre Ciencia y Tecnología (México, octubre-noviembre de 1977).

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EXODO DE PERSONAL CALIFICADO. PERCEPCION ACERCA DE SU VOLUMEN, ACTITUDES Y POLITICAS GUBERNAMENTALES (1976)

Países	Actitudes y políticas			
	Percepción del volumen	Actitud	Política de retención	Política de recuperación
Argentina	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
Bolivia	NE	NE	NE	NE ^{a/}
Brasil	NE	NE	NE	NE ^{a/}
Chile	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
Colombia	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
Costa Rica	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras
Ecuador	Demasiado alto	Revertir proceso	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
El Salvador	NE	NE	NE	NE
Haití	Demasiado alto	Disminuir éxodo	Restricciones legales a la salida	Ninguna específica
Honduras	NE	NE	NE	NE
México	NE	NE	NE	NE
Nicaragua	NE	NE	NE	NE
Panamá	NE	NE	Ninguna específica	Ninguna específica
Paraguay	Demasiado alto	Promover retorno	Ninguna específica	Franquicias aduaneras
Perú	Demasiado alto	Promover retorno	Ninguna específica	Franquicias aduaneras Convenios con el CIME
República Dominicana	Demasiado alto	Revertir proceso	Facilidades para investigación. Política salarial	Franquicias aduaneras
Uruguay	Demasiado alto	Promover retorno	Ninguna	Franquicias aduaneras ^{b/}
Venezuela	NE	NE	NE	NE ^{a/}

NE = No explicitada.

Fuentes: - *Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina*, organizada por el Centro Latinoame-

En la América Latina la formulación y aplicación de políticas para enfrentar el problema del éxodo de personal calificado encuentra dificultades de diversa índole, entre las cuales merecen destacarse la insuficiencia de los diagnósticos acerca del volumen y características del personal que emigra, el conocimiento fragmentario que se tiene sobre las causas que determinan el éxodo y sus efectos tanto económicos como no económicos, y la falta de claridad respecto a la viabilidad y eficacia de los diversos cursos de acción que se han intentado o que se han sugerido en relación con el fenómeno.

Las políticas destinadas a actuar sobre la emigración de personal calificado admiten diversas distinciones según el criterio que se utilice para clasificarlas. Desde el punto de vista de la oportunidad en la cual se actúa, pueden ser ex-ante (políticas de retención) o ex-post (políticas de recuperación). Atendiendo a su objetivo principal se distinguen las políticas

que tratan de reducir el éxodo de personal calificado de aquéllas que, aceptando el hecho del éxodo, tratan más bien de mitigar sus consecuencias negativas para los países de origen.

Según los medios a través de los cuales operan, pueden distinguirse políticas que descansan en el uso de incentivos, frente a aquéllas que ponen el acento en la aplicación de medidas restrictivas. De acuerdo a la posibilidad de manipulación de las variables que configuran el fenómeno, cabe distinguir políticas directamente relacionadas con la emigración de personal calificado, o políticas indirectas que buscan actuar sobre sus factores determinantes. Por último si se atiende a los actores principales de las políticas, se distinguen aquéllas que descansan fundamentalmente en la acción de los países de origen del éxodo, las que acentúan el rol de los gobiernos de los países de destino y las que requieren de la acción de ambos a la vez, con o sin coordinación con organismos internacionales.

ricano de Demografía, CELADE-San José, Costa Rica, 6-12 noviembre de 1976. Intervenciones de los delegados gubernamentales.

- Seminario Latinoamericano sobre "Transferencia de Tecnología Mediante la Migración", organizado por el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), San José, Costa Rica, 8-12 noviembre 1976. Intervenciones de los delegados gubernamentales.
- *Gaceta Oficial de Bolivia*, Ley de Inmigración, Publicación Oficial 1976.
- Colombia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General, Servicio Nacional de Empleo, Sección de Migraciones, *Política de Migraciones Laborales en Colombia*, N° 1, Bogotá, mayo de 1976.
- El Salvador, Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONA-PLAN), *Política Integral de Población*, Doc. N° 920, Departamento Sectores Sociales y Recursos Humanos, octubre de 1974.
- Haití, *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1975*, preparado por la División de Población, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, ESA/P/WP. 1976.
- México, Consejo Nacional de Población, *La Revolución Demográfica*, (contiene la Ley General de Población incluyendo las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974), México, enero de 1975.
- Panamá, *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1975*, preparado por la División de Población, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, ESA/P/WP. 1976.
- República Dominicana, *Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1975*, preparado por la División de Población, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, ESA/P/WP, 1976.

a/ A pesar que en las declaraciones oficiales no se explicita ninguna política referida al éxodo intelectual, el país participa en el Programa de Retorno de Talentos hacia América Latina que desarrolla el CIME.

b/ En 1972 se dictó un Decreto para facilitar el retorno de los uruguayos que se habían ausentado del país, el que fue dejado en suspenso en 1976.

Ninguno de los criterios de clasificación mencionados es excluyente de los demás cuando se trata de analizar o proponer medidas concretas para actuar en casos específicamente determinados. En la práctica cualquier política supone una combinación de criterios que puede estar más o menos explicitada en la formulación de la política o en su implementación.

Tampoco podría sostenerse de antemano que determinada clase de políticas sea mejor o peor que las demás desde el punto de vista de su posible eficacia para obtener el objetivo deseado. Naturalmente, si se dispusiera de una teoría de validez general acerca de las causas y de la dinámica del éxodo de personal calificado, habría base suficiente para sostener que tal o cual tipo de política es probadamente eficaz para actuar sobre el fenómeno. No existiendo tal teoría, lo que se tiene son distintas aproximaciones teóricas que ofrecen explicaciones plausibles acerca de cier-

tos aspectos del fenómeno, según cuales sean las variables en que dichas explicaciones descansen.

Tanto desde el punto de vista de la teoría como de la práctica, no parece entonces adecuado restringir los análisis de las políticas aplicadas o propuestas para actuar sobre la migración internacional de personal calificado a un determinado tipo de medidas. El rango de análisis debe ser necesariamente amplio y debe permitir indagar acerca de las condiciones bajo las cuales las diversas opciones de políticas pueden alcanzar mayor o menor eficacia comparativa. A partir de estas consideraciones generales es dudoso que se puedan obtener resultados positivos en la acción frente al problema del éxodo de personal calificado si se pretende encararlo con una medida aislada y única. Con toda seguridad, el efecto de esta última será casi siempre menor que el que se puede obtener con un conjunto suficientemente articulado de políticas de diversa índole.

2. *Políticas que actúan sobre los efectos del éxodo de personal calificado*

a) *Políticas de retención de recursos humanos*

En general, este tipo de medidas apela a la aplicación de controles administrativos destinados a desincentivar el éxodo profesional mediante obstáculos y restricciones a la emigración. Cabe incluir entre éstas, medidas tales como la negativa de expedición del pasaporte a la salida o de su renovación después de un cierto tiempo de ausencia del país; la imposición de gravámenes especiales para obtener el visado de salida; el control que se ejerce sobre la disponibilidad de divisas necesarias para sufragar los costos del desplazamiento; la obligación de desempeñar servicios profesionales por un período obligatorio como

condición para la obtención de diploma o para el otorgamiento de pasaporte.

Pueden hacerse tres alcances a las políticas que se llevan a cabo con estos controles administrativos. Por una parte, se trata de medidas que, por su naturaleza misma no inciden, ni pretenden incidir, sobre las causas que determinan la decisión de emigrar, con lo cual la efectividad que pueden llegar a tener es bastante relativa. Todo ello hace que muchas veces estas medidas terminen por crear resentimientos y frustraciones en el personal que de alguna manera es forzosamente retenido en el país, afectándose así la colaboración que se desea obtener.

En segundo término, son medidas que dejan fuera de su alcance a una parte importante del contingente profesional pues no se aplican a los estudiantes que permanecen en el extranjero al finalizar sus estudios.

Finalmente, la experiencia muestra que las políticas restrictivas son de dudosa eficacia para retener en el país a quienes desean firmemente emigrar al extranjero y, por lo mismo, están dispuestos a encontrar fórmulas para evadir las trabas administrativas que se les trata de aplicar. Algunos países de la América Latina han experimentado una o varias de las medidas restrictivas mencionadas a título ilustrativo más arriba, pero los casos han sido en general poco frecuentes y la vigencia de las restricciones administrativas ha sido ocasional.

b) Políticas de recuperación de recursos humanos

A diferencia de las políticas que procuran asegurar una retención mayor del personal capacitado en sus propios países, existen otras a través de las cuales se busca promover la recuperación de personal que ya ha emigrado al extranjero. Usualmente los instrumentos utilizados para implementar las políticas de recuperación de recursos humanos calificados, envuelven alguna modalidad de incentivos financieros, que se traducen por lo general en exenciones o rebajas arancelarias para la internación de bienes de consumo durables o de equipos de trabajo.

Las políticas de recuperación de talentos, por la selectividad que normalmente suponen, requieren estar basadas en un diagnóstico previo de la situación imperante en el país de origen con el objeto de determinar aspectos tales como la demanda local insatisfecha en ciertas especialidades profesionales o técnicas, la cantidad y

calidad de los recursos humanos que se requiere repatriar y las condiciones laborales y económicas que estos individuos hallarán a su retorno. Sin embargo, no es raro que estas políticas de recuperación se lleven a cabo basadas en el mero criterio de deseabilidad intrínseca de que científicos y profesionales retornen a trabajar en sus propios países, sin que medie ningún estudio previo de la situación.

En términos generales, puede afirmarse que en los países en desarrollo las experiencias concretas en materia de políticas de recuperación de recursos humanos calificados tienden a ser mucho más frecuentes que las correspondientes a las políticas de retención, lo que parece deberse al simple hecho que las primeras son mucho menos complejas y onerosas que las segundas. América Latina no es una excepción en tal sentido. Son numerosos los gobiernos de la región que consideran que el volumen del éxodo de personal calificado es demasiado elevado y manifiestan el deseo de invertir esta tendencia ya sea disminuyendo la emigración o recuperando personal calificado que se encuentra fuera del país. No obstante, el número de gobiernos que han adoptado políticas de recuperación de talentos es muy superior al de aquéllos que declaran haber aplicado políticas explícitas de retención, como ya se ha señalado en este documento.

En todos los casos de políticas de recuperación efectivamente aplicadas en la región, se observa, además, que ellas se han basado más en el criterio de la deseabilidad intrínseca del retorno que en diagnósticos destinados a dimensionar el problema y ofrecer alternativas de políticas para enfrentarlo planeadamente. Las medidas específicas que se han aplicado, han consistido casi exclusivamente en el otorgamiento directo de franquicias aduaneras a los profesionales y técnicos que deci-

den regresar al país de origen. A lo anterior debe añadirse la participación de algunos países en el Programa del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) sobre "Retorno de Talentos hacia América Latina", a través del cual se procura facilitar a quienes regresan los aspectos materiales de la repatriación y su reintegro al país de origen. 8]

A juzgar por las experiencias que existen al respecto y por las opiniones de los propios gobiernos que las han aplicado, la efectividad de las políticas de recuperación de recursos humanos calificados no parece ser satisfactoria. Desde el punto de vista de sus efectos a corto plazo, se presentan problemas, ya sea en relación con la insuficiencia de los incentivos aduaneros para compensar favorablemente los costos de oportunidad que representa la alternativa del regreso frente a la permanencia en el extranjero; las escasas oportunidades reales de empleo bien remunerado, que generalmente van asociadas, además, a la falta de facilidades para el ejercicio, a plena capacidad, de las profesiones y especialidades adquiridas en el extranjero. Desde el punto de vista de los efectos a largo plazo, se presenta el problema de que buena parte de los profesionales y técnicos que retornan vuelve a emigrar nuevamente al extranjero. En estos casos la posibilidad de obtener una segunda recuperación es francamente escasa.

8] Desde el inicio del Programa de Retorno de Talentos que desarrolla el CIME, en 1973—1974, hasta agosto de 1976, había regresado a América Latina, a través de este Programa, un total de 463 profesionales de los cuales un 70 por ciento corresponde al retorno de chilenos a su país, después de los cambios políticos acaecidos en Chile a fines de 1973. Véase, al respecto, Torrado, Susana, "Políticas de Migraciones Internacionales en América Latina", en CELADE, *Políticas de Población en América Latina Post-Bucarest*, 1977 (en prensa).

Estas consideraciones no invalidan la aplicabilidad de tales políticas que, como se dijo, tienen a su favor la ventaja de viabilidad, sino que refuerzan el punto de vista de que ellas deben ser complementadas con otras medidas, a fin de que, con el conjunto de otras políticas que aborden los diversos aspectos más característicos del problema, puedan alcanzar eficazmente el resultado perseguido.

Hasta aquí se han analizado políticas que se dirigen a obtener ciertos comportamientos de parte del personal altamente calificado que puede eventualmente migrar al extranjero o que de hecho ya ha migrado hacia otros países. Las primeras son aquellas políticas denominadas de *re-tención*, que intentan producir efectos ex-ante; las segundas, políticas de *recuperación*, que persiguen resultados ex-post.

c) *Políticas de compensación de los efectos del éxodo de personal calificado*

Existen, todavía en el campo de las proposiciones, políticas que no tienen como objeto producir la radicación o el retorno de individuos sino que apuntan a la compensación de los efectos de este flujo migratorio desde el punto de vista del país que pierde recursos humanos. Se trata, en este caso, de posibles mecanismos de indemnización financiera que operarían, necesariamente, en el marco de acuerdos internacionales entre los países de origen y destino del éxodo profesional.

No se trata en este caso de impedir o modificar un flujo migratorio que disminuye la posibilidad, en el país de origen, de recursos humanos calificados, sino de atenuar los efectos negativos del éxodo sobre el bienestar de los países en desarrollo a través de compensaciones o indemnizaciones financieras por las pérdidas eco-

nómicamente cuantificables que entraña para estos últimos la emigración de su personal calificado. Enfocadas de esta manera, se trata de políticas que si bien suponen ser impulsadas por los países de emigración requieren, por su naturaleza misma, una acción gubernamental directa por parte de los países receptores y, eventualmente, la participación de organismos internacionales.

Al respecto, los estudios llevados a cabo por la UNCTAD 9] han elaborado proposiciones de mecanismos de compensación en favor de los países en desarrollo que pierden recursos humanos calificados por emigración, que tendrían carácter obligatorio para los países de destino que podrían ser financiados ya sea directamente por los países de destino que se benefician del éxodo profesional, ya sea por los propios migrantes calificados que residen en ellos. Las proposiciones de la UNCTAD, que explícitamente no versan sobre recomendaciones de políticas concretas, permiten formular algunos principios preliminares para replantear en el nivel internacional el problema del éxodo intelectual. Dichas proposiciones se ordenan en dos géneros de ideas que son, por una parte, el establecimiento de una compensación contabilizando en la balanza de pagos de los países en desarrollo el éxodo de personal calificado como una transferencia inversa de tecnología hacia los países desarrollados y, por otra, la transferencia a los países de origen de fondos recaudados de los ingresos del personal calificado emigrado, a través de los sistemas tributarios de los países de inmigración.

d) *Contabilización del éxodo de personal calificado en la balanza de pagos*

Esta proposición se funda en la idea que el éxodo de personal calificado constitu-

ye una transferencia inversa de tecnología que podría ser tratada como un componente más de las corrientes de intercambio entre países. Siendo la balanza de pagos el instrumento que registra periódicamente los volúmenes y los saldos monetarios de ese intercambio, sería en principio factible, desde el punto de vista estrictamente contable, realizar los cambios y ajustes a las cuentas de la balanza de pagos que fueron necesarios para registrar los flujos de recursos humanos calificados expresados en alguna medida de valor económico.

Con el objeto de ilustrar los órdenes de magnitudes que pudieran resultar de la adopción de un criterio como el expuesto, la UNCTAD realizó diversas estimaciones basadas en la emigración constatada de 230 000 profesionales de alto nivel, principalmente científicos, ingenieros y médicos, desde las naciones en desarrollo del Asia, Africa y la América Latina hacia los países desarrollados que son los mayores receptores de ese flujo (los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido), durante el período 1961-1972.

Para el conjunto de la América Latina y las Indias Occidentales, los mismos cálculos estimativos de la UNCTAD indican que de los países de la región emigraron a los tres países de destino mencionados durante el período 1961-1972, alrededor de 35 000 profesionales de muy alto nivel, de los cuales un 48 por ciento eran científicos e ingenieros. Este éxodo estaría representando una transferencia de valor imputado de capital cercano a los 8 500 millones de dólares, monto que equivale al 29 por ciento de la deuda externa pública que la región tenía pendiente al finalizar el año 1972. Debe tenerse presente que, a pesar de su magnitud, es-

9] UNCTAD, *op. cit.*, Capítulo III.

tas cifras no incluyen el valor imputado de capital que cabría aplicar al personal técnico profesional de nivel intermedio, que representa una parte considerable del éxodo de recursos humanos calificados desde la América Latina.

Las cifras anteriores no pueden considerarse como cuantificaciones precisas de las equivalencias económicas del éxodo de personal calificado. Hay evidentemente problemas metodológicos y técnicos sobradamente complejos para la medición de los beneficios y costos económicos que representa la transferencia de recursos humanos desde un país a otro. Se trata, por lo mismo, de estimaciones que son válidas dentro de ciertos supuestos y que, por lo mismo, están sujetos a discusión si se las extrae de los supuestos en que se basan.

No obstante, estas magnitudes estimadas proporcionan una primera aproximación al problema de la contabilización internacional del éxodo de personal calificado en términos económicos. Finalmente, debe señalarse que proposiciones como la que se ha venido comentando, descansan, en último término, en una concepción de un nuevo orden de relaciones económicas internacionales donde la corrección de los desequilibrios de intercambio entre las regiones desarrolladas y las regiones en desarrollo adquiere una importancia especial. La factibilidad de las políticas que, todavía en el terreno de las proposiciones y sugerencias, se planteen para enfrentar el problema de la asimetría en la migración internacional de recursos humanos calificados, dependerá, en consecuencia, de los avances que se logren en el establecimiento de nuevos principios que regulen las relaciones económicas internacionales. Por lo mismo, debe esperarse que en torno a tales políticas se desarrollen polémicas agudas y se enfrenten posiciones que no serán fácilmente conciliables.

e) *Transferencia de recursos obtenidos por tributación especial de los inmigrantes en los países desarrollados*

La aplicación de impuestos o tributos especiales que gravan el acto de migrar y que son recaudados directamente en el país de origen no constituye un hecho novedoso. Generalmente estas medidas tienden a traducirse en el establecimiento de un impuesto de salida que debe ser ingresado en arcas fiscales por el migrante antes de dejar el territorio. Tampoco es novedosa la idea de establecer sanciones pecuniarias destinadas a evitar la radicación definitiva del migrante en el extranjero, las cuales se expresarían en la obligación, para quienes viajan al extranjero, de firmar alguna declaración por la que aceptan la sanción que acarrearía el hecho de no retornar al país de origen en condiciones y plazos dados.

Es novedoso, en cambio, la idea de establecer gravámenes tributarios a los ingresos percibidos en los países de destino, por los inmigrantes profesional o técnicamente calificados que procedan de países en desarrollo. Esta proposición, originalmente desarrollada por I. Bhagwati 10] ha sido objeto de consideración y estudio en diversas reuniones internacionales.

El fundamento de esta proposición de política compensatoria de los efectos del éxodo de personal calificado, consiste en que las mayores ganancias económicas que reportaría al personal calificado el hecho de migrar al extranjero donde encuentran mercados de trabajo más remunerativos que en sus países de origen,

10] Bhagwati, I. y Hawada, "The Brain Drain", en *International Social Science Journal*, Vol. XXVIII, No. 4, 1976.

pueden constituir una fuente de recursos susceptibles de transferir a estos últimos países. La forma de materializar esta transferencia operaría a través de un impuesto adicional que se recaudaría por medio del sistema tributario interno del país huésped y cuyo importe se transferiría a los países en desarrollo por conductos multilaterales de cooperación internacional, incrementando así los fondos de asistencia para el desarrollo que tales países reciben actualmente.

Para ilustrar las ventajas que podrían derivarse de la implementación de esta medida, el estudio de la UNCTAD realizó algunos cálculos estimativos del rendimiento que podría esperarse de la tributación adicional señalada, tomando como base el total de inmigrantes calificados provenientes de países en desarrollo, que habían entrado a los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido durante el período 1961-1972.

De acuerdo a esos cálculos, si tan sólo durante 1972 se hubiese aplicado una tasa tributaria adicional uniforme del 10 por ciento sobre los ingresos disponibles de estas personas, se habría obtenido un rendimiento que, en el conjunto de los tres países indicados, puede estimarse en alrededor de 368 millones de dólares.

El estudio de la UNCTAD en referencia, indica explícitamente que la proposición que se comenta es altamente polémica y que su implementación exigiría encontrar modos de resolver adecuadamente serias dificultades políticas, jurídicas y administrativas. En efecto, algunos de los problemas cruciales de diversa índole que sería necesario abordar son, entre otros, la

determinación de la tasa de tributación adicional, la fijación del período durante el cual se percibiría este gravamen, el acuerdo acerca de la autoridad encargada de la recaudación y el control de este impuesto, la adopción de los criterios de calificación profesional para los inmigrantes afectos al recargo y, por último, la determinación de los países que serían considerados "en desarrollo" para hacerse acreedores a las transferencias de los fondos adicionales producidos por la recaudación de este tributo. Por otra parte, cabría esperar que en torno a estas medidas se planteen cuestiones de equidad que, sin embargo, son discutibles. Si bien el hecho de gravar a los residentes extranjeros calificados con un impuesto superior al resto de la población podría ser considerado discriminatorio, no debe perderse de vista que la medida puede representar simplemente una extensión a la esfera internacional, pero limitada a profesionales y técnicos procedentes de países en desarrollo, de principios de tributación progresiva a la renta que son ampliamente aceptados en la práctica fiscal de los sistemas impositivos de los países.

Cabe pensar que si se llegase a implementar una política que hiciese uso de este instrumento tributario, no sólo se podrían obtener recursos económicos transferibles a los países en desarrollo sino que podría esperarse que ella produjera efectos de reducción de los incentivos para la emigración de talentos. Se ha estimado, sin embargo, que a fin de que la aplicación de cargas tributarias adicionales en la forma expuesta más arriba llegue a tener un efecto significativo en el sentido indicado, sería necesario que dicha tributación alcanzase tasas y tuviese mecanismos de control que probablemente no serían aceptables por los gobiernos y la opinión pública de los países receptores.

f) *Transferencia de recursos obtenidos de la tributación general de los inmigrantes en los países desarrollados*

En el campo de las políticas de compensación del éxodo de personal calificado en favor de los países en desarrollo, se ha propuesto también otra medida consistente en el establecimiento de mecanismos de transferencia de recursos financieros desde los países desarrollados receptores de personal calificado, calculados como una porción de la recaudación tributaria general obtenida de los migrantes. El fundamento de la medida supone una estimación de los beneficios que los países receptores reciben de la inmigración de personal calificado, beneficios que estarían incluidos en los ingresos tributarios generales que el país recauda de los mismos inmigrantes. De acuerdo a los planteamientos de la UNCTAD, dicha recaudación constituye una fuente de ingresos netos generados por la migración de personal calificado, parte de los cuales podría destinarse espe-

cíficamente a incrementar los fondos de ayuda para el desarrollo. Según cálculos de la UNCTAD, puede estimarse que si se distribuyera entre los países en desarrollo, tan sólo la tercera parte del total de impuestos a la renta pagados en 1972 por los inmigrantes calificados que entraron a los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido durante el período 1961-1972, los recursos financieros transferibles alcanzarían aproximadamente a 316 millones de dólares.

Las sumas que se obtuvieran por la aplicación de esta medida, procederían de la masa de ingresos fiscales corrientes, a la cual los inmigrantes contribuyen con arreglo a las mismas tasas que rigen para los demás ciudadanos. Por tal razón, se sostiene que con esta medida de compensación no se presentarían muchos de los obstáculos jurídicos y administrativos que, por el contrario, parecen ser inevitables en el caso de la tributación adicional que se ha comentado en la sección anterior de este documento.

3. *Políticas que actúan sobre los determinantes del éxodo de personal calificado*

Para ordenar el análisis de aquellas medidas que, a diferencia de las que se examinan en la sección anterior, intentan operar sobre las causas que determinan el éxodo de personal calificado, pueden distinguirse dos grandes campos posibles de acción. El primero, referido a los factores directos que influyen en la decisión de migrar al exterior; el segundo campo de acción está relacionado con los condicionantes macroestructurales de las corrientes migratorias de personal calificado.

a) *Políticas en relación con los factores directos sobre la decisión de migrar al exterior*

Los factores que determinan la decisión de los individuos profesional y técnica-

mente calificados de migrar al extranjero, pueden diferenciarse según se trate de factores de rechazo o de atracción acentuantes en países de origen y en países de destino, respectivamente. Además pueden distinguirse factores intervinientes o reguladores del flujo migratorio.

Las causas que operan como factores de rechazo en los países de origen se vinculan, en general, a las condiciones de trabajo del personal calificado, que frecuentemente son el reverso de los factores de atracción en los países de destino. Al respecto, se destacan principalmente los siguientes: niveles de remuneración que pueden estar muy por debajo de las expectativas del personal calificado en rela-

ción con las remuneraciones que pueden obtener profesionales y técnicos de similar calificación en los países desarrollados; inestabilidad del empleo profesional y falta de oportunidades de trabajo vinculadas a desajustes de la oferta y la demanda de recursos humanos que pueden afectar a determinadas especialidades; inexistencia o insuficiencia de la infraestructura necesaria para asegurar el desarrollo pleno de la actividad profesional; ineficiencia en la organización de la actividad científica y tecnológica; falta de perspectivas claras de movilidad o promoción en la carrera. Cabe señalar, además, la influencia que ejercen sobre la decisión de migrar, la percepción de diferencias y contrastes en las condiciones generales de vida que derivan de los distintos niveles de desarrollo de los países de origen y los países de destino (pautas de consumo, acceso a centros educacionales y culturales, estabilidad política, entre otros).

Como factores intervinientes que facilitan la decisión de migrar, corrientemente se señalan los programas de educación en el extranjero para estudiantes procedentes de países en desarrollo, pues se ha comprobado que una parte importante de los inmigrantes calificados en los países industrializados son personas que ingresaron a estos últimos en calidad de estudiantes que iban a obtener un grado académico para retornar más tarde a sus países de origen. 11]

Otros factores intervinientes son también, según los casos, el idioma y las afinidades culturales.

Por último, los factores reguladores más importantes del éxodo de personal calificado están constituidos por las políticas y las legislaciones de inmigración de los países desarrollados que inciden tanto en el volumen como en la selectividad de la migración de personal calificado hacia esos países.

b) *La acción sobre los factores de rechazo en los países de origen*

Las políticas posibles para actuar sobre los factores de rechazo que inciden en el éxodo de personal calificado, normalmente tienden a ser de corto plazo pues persiguen obtener mejoramientos relativamente inmediatos de las condiciones generales de trabajo del personal calificado en el país de origen. Por lo mismo suponen un rol particularmente activo de los organismos y las instituciones gubernamentales y privados de estos países, incluso si se trata de llevarlas a cabo a través de medidas generales que no se refieren a determinadas especialidades técnico-profesionales o disciplinas científicas. En correspondencia con los factores de rechazo mencionados más arriba, las políticas pertinentes implican alguna combinación más o menos amplia del siguiente tipo de medidas: i) fortalecimiento de las actividades científicas y de los centros de investigación nacionales mediante un incremento de las inversiones en este campo para crear así más y mejores oportunidades de empleo calificado; ii) elevamiento del nivel de formación profesional para disminuir la probabilidad de emigrar del personal calificado que busca posibilidades de desarrollo profesional, científico o técnico en los países más avanzados; iii) mejoramiento de la organización de la actividad científica y tecnológica nacional para aprovechar al máximo las capacidades disponibles en el país; iv) establecimiento y revitalización de los vínculos con

11] Véase, por ejemplo, Henderson, Gregory, *Emigration of Highly Skilled Manpower from the Developing Countries*, United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), Nueva York, 1970, pp. 78 y siguientes.

centros de investigación extranjeros para mejorar los flujos de información científica y técnica entre países y para ampliar las opciones de asistencia a los países en desarrollo en estos campos.

Complemento necesario de estas medidas son aquéllas que se refieren específicamente a mejorar los beneficios monetarios y las condiciones materiales del trabajo profesional y técnico a través de diversos incentivos al personal calificado, tales como aumentos diferenciales de remuneraciones, seguridad de empleo en jornada completa, posibilidades de promoción a través de una carrera, movilidad laboral, oportunidad de mantener contactos con profesionales de contraparte en el extranjero. En líneas generales, este tipo de medidas supone reconocer que “la tarea de más alta prioridad en los países en los que hay éxodo intelectual es mejorar las condiciones en las que se espera que trabaje la *élite crítica*”. 12]

En la implementación de políticas para actuar sobre los factores de rechazo, particularmente aquéllas que descansan básicamente en incentivos económicos para el personal calificado, debe tenerse presente que con frecuencia existen motivaciones que no se expresan en consideraciones económicas como en aquéllas de índole educacional, cultural o política, que pueden llegar a pesar significativamente en la decisión de migrar. Igualmente debe ponerse especial atención en los posibles efectos que el mejoramiento económico de la *élite crítica* puede producir a corto y mediano plazos en la distribución del ingreso de sectores ocupacionales más amplios, particularmente en términos de sus repercusiones regresivas.

12] Godfrey, Martin, *op. cit.*, p. 13, citando el estudio de la OECD, “Educational and World Affairs” (Véanse las notas 2 y 5 de este documento).

Por último, es necesario advertir que una limitante considerable de las políticas en referencia reside en el hecho de que los países en desarrollo, particularmente aquéllos de menor desarrollo relativo, carecen de recursos suficientes como para producir mejoramientos sustanciales en la infraestructura científica y tecnológica nacional para materializar los incentivos económicos al personal calificado. En este aspecto la cooperación internacional es un resorte básico para superar, al menos parcialmente, el limitante de los recursos, pero también lo es una mayor racionalización de los recursos disponibles en los países en desarrollo para la inversión en sus actividades nacionales en los campos de la ciencia y la tecnología.

c) *La acción sobre los factores de atracción*

La posibilidad de actuar sobre los factores de atracción del éxodo de personal calificado que operan en los países desarrollados de inmigración, supone que estos últimos aceptan ser los actores principales de las políticas que puedan implementarse al respecto. Estas consisten, en general, en modificar algunas condiciones existentes dentro de sus fronteras para desalentar la inmigración, o bien, en establecer restricciones a la entrada y radicación de profesionales y técnicos procedentes de los países en desarrollo.

Entre las medidas destinadas a desalentar la inmigración, pueden señalarse, a título de ejemplo, aquéllas encaminadas a aumentar la probabilidad de que los estudiantes provenientes de países en desarrollo regresen a sus países una vez finalizados sus estudios (otorgamiento de becas con condición de retorno; orientación de los becarios hacia áreas de especialización más directamente relevantes para sus países de origen que para los desarrolla-

dos). 13] Otro tipo de medidas consistiría en permitir y favorecer el acceso de los científicos y profesionales de países en desarrollo a los centros de educación y de investigación de los países industrializados mediante estadías periódicas de corta duración y estimular el envío de personal capacitado de estos últimos países en visitas profesionales a los primeros.

Las restricciones a la entrada de los inmigrantes calificados en el país de destino constituyen, en principio, medidas que ejercen una influencia directa y poderosa sobre el éxodo de personal calificado.

14] Sobre este punto se ha sugerido incluso la conveniencia que los países en desarrollo adopten un criterio común para negociar la introducción de cambios en la política de inmigración de aquellos países desarrollados en los que las normas vigentes dan, implícita o explícitamente, preferencia al personal calificado para ser admitido como inmigrantes. 15]

d) *La acción sobre los factores intervinientes*

En este caso, se trata de recomendaciones que apuntan a aumentar la probabilidad de que los estudiantes de países en desarrollo que siguen cursos en el extranjero regresen a sus países de origen una vez finalizados sus estudios.

13] Véase Naciones Unidas, *El Exodo de Personal Capacitado en los Países en Desarrollo hacia los Países Desarrollados*, Consejo Económico y Social, E/C. 8/21, 18 de enero de 1974.

14] *Ibíd.*, p. 22.

15] Naciones Unidas, *Exodo de Personal Capacitado de los Países en Desarrollo a los Desarrollados*, Informe del Secretario General, Comisión de Desarrollo Social, 25o. Período de Sesiones, E/CN5/545, 9 de octubre de 1976, p. 10.

Este tipo de política debe ser aplicado fundamentalmente por los países de origen de los migrantes, a través de medidas como las siguientes: examinar cuidadosamente sus políticas sobre el envío de estudiantes al extranjero para cursar estudios superiores, con objeto de determinar ante todo si tales programas son necesarios, y en caso afirmativo, en qué esferas de estudio, o si los beneficios que el país obtendrá al establecer sus propios servicios serían aún mayores; privilegiar los centros de educación regionales o de países de mayor desarrollo relativo que no sean grandes centros industriales para el envío de estudiantes; seleccionar más rigurosamente a estos últimos sobre la base de datos relativos a los factores que determinan el retorno de los estudiantes; otorgar becas con compromiso de regreso al país; mantener contactos continuos con los estudiantes cuando están en el extranjero; difundir entre ellos informaciones relativas a las oportunidades de trabajo en el país de origen e incentivos especiales para quienes deseen regresar. 16]

Estas recomendaciones —que deberían formar parte de una política general de formación de recursos humanos en países en desarrollo— en caso de ser aplicadas global y sistemáticamente podrían contribuir a disminuir el éxodo de personal calificado aunque, por cierto, no en forma radical, lo que se debe a que estas medidas no son aplicables a las personas que van a cursar estudios en el extranjero financiándose con sus propios medios o con ayuda de instituciones privadas (cuyo volumen puede llegar a ser muy importante según las situaciones), ni, como es obvio, al personal capacitado que emigra

16] Véase Naciones Unidas, *El Exodo de Personal Capacitado de los Países en Desarrollo hacia los Países Desarrollados*, *op. cit.*, p. 24, y UNESCO, *Scientists Abroad*, *op. cit.* pp. 115—125.

después de haber completado su entrenamiento en el propio país.

e) *Políticas que actúan sobre los condicionantes macroestructurales de la migración de personal calificado*

Desde un punto de vista macroestructural se puede interpretar el fenómeno del éxodo de personal calificado hacia los países desarrollados, como una manifestación particular de las relaciones que se dan entre los países centrales industrializados y las regiones y países periféricos en desarrollo. En el caso específico de la América Latina, dicho éxodo se inicia a comienzos de la década de 1950, cuando el proceso de industrialización toma un nuevo impulso en la región, acompañado de una creciente modernización de la estructura económica y social.

Dicha modernización, que ocurre en países cuyas estructuras económicas y sociales se caracterizan por una profunda heterogeneidad, alcanzó a todas las esferas de la vida social a través de procesos tales como la difusión de nuevas pautas de consumo, del uso de tecnologías altamente intensivas en capital y de la implantación de nuevas formas de organización de la empresa industrial, de los servicios públicos y del aparato estatal. El proceso de modernización, muy especialmente, implicó grandes modificaciones estructurales en los sistemas educacionales, particularmente en el nivel universitario. La modernización de la educación superior operó a través de la racionalización administrativa y docente, el aumento de la importancia de las carreras científico-técnicas y de las ciencias sociales, el ajuste cuantitativo y cualitativo de la formación universitaria a los requerimientos del sector moderno de la estructura productiva, la introducción de mayores exigencias pedagógicas y la vinculación estrecha de las

universidades con centros académicos en los países desarrollados.

Los cambios que se produjeron en los sistemas universitarios de la América Latina, así como las crecientes presiones sociales internas por lograr el acceso a la universidad, produjeron una expansión considerable de graduados que, por lo general, excedió de las capacidades de absorción que el mercado ocupacional interno podía normalmente absorber, situación que se agudiza a comienzos de la década de 1960 y que, desde entonces, no parece mostrar señales de atenuación. 17] Con esa dinámica de modernización empezaron a actuar, en consecuencia, factores estructurales que han estado creando primero, y manteniendo luego, las condiciones para un éxodo de personal calificado cuya mayor o menor magnitud dependería de las posibilidades concretas de emigrar hacia los países industrializados.

A partir de estas consideraciones no parece haber duda acerca de la importancia que tienen las acciones para actuar sobre los determinantes macroestructurales del éxodo de personal calificado, los cuales pueden referirse a tres áreas que son: a) la planificación de los recursos humanos; b) la política de desarrollo científico y tecnológico, y c) la política de vinculación regulada al mercado internacional del trabajo científico-técnico.

f) *La planificación de los recursos humanos*

En la medida en que el éxodo de personal calificado está, en gran parte al menos,

17] Para un análisis de este proceso, véase Solari, Aldo E., "Desarrollo y Política Educativa en América Latina", Naciones Unidas, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1er. semestre de 1977.

determinado por las distorsiones de la oferta y la demanda de personal calificado en los países de emigración, es claro que las medidas específicas destinadas a corregir esas distorsiones tendrían mayores y más ciertas probabilidades de éxito si estuvieran enmarcadas dentro de una política general de planificación de los recursos humanos.

De partida, es necesario tomar nota de que la planificación de los recursos humanos es una tarea de ardua factura por la gran dosis de incertidumbre que parece ser característica de las estimaciones futuras de la demanda en distintas áreas de especialización y por la relativa inflexibilidad de la oferta de recursos humanos calificados. Entre las medidas que deben encontrar cabida en una planificación realista de los recursos humanos, es preciso considerar la revisión de los criterios y de los *curricula* de formación y entrenamiento profesional y técnico para adecuar la composición y las características de la oferta de personal calificado a las necesidades más urgentes identificadas en las estrategias y planes de desarrollo económico y social.

Paralelamente, es necesario considerar criterios explícitos que permitan trazar los márgenes posibles y aceptables de expansión y contracción de la matrícula en los sistemas de educación superior, para tratar de compatibilizar *ex-ante*, aunque parcialmente, la oferta local de profesionales, con las proyecciones de necesidades futuras en las diferentes áreas del desarrollo económico y social.

g) *La política de desarrollo científico y tecnológico*

La aplicación de la ciencia y la tecnología al proceso de desarrollo exige tomar una serie de decisiones de política científica y tecnológica que deben ser armonizadas

con la planificación económica y social. Bajo los términos ciencia y tecnología se incluyen numerosas actividades de investigación, de servicios especializados, de educación y entrenamiento que forman un sistema relativamente difuso pero identificable. El primer requerimiento de una política científica y tecnológica es, en consecuencia, que ella pueda abarcar la totalidad de actividades que implican el sistema de generación y aplicación de ciencia y tecnología. Pretender que un conjunto de medidas destinadas a promover un solo tipo de actividades, prescindiendo de las demás o relegándolas a un plano de prioridades secundarias, constituye una parcelación inconveniente del ámbito necesario para dicha política lo que, a la larga, puede producir serias distorsiones en los procesos que se desea desarrollar. Para evitar tal riesgo es indispensable que en todos los niveles institucionales de decisión se opere con la premisa que el objeto de la política científica y tecnológica es crear las condiciones para el desarrollo del sistema científico-tecnológico y ello difícilmente podrá alcanzarse si no se considera que las actividades del sistema constituyen insumos necesarios para el proceso productivo, pero al mismo tiempo se traducen en demandas sobre el sistema educacional.

En otras palabras, una política de este tipo plantea la necesidad de establecer claramente las relaciones más significativas que se dan dentro del sistema científico-tecnológico y las que éste tiene con el resto de la sociedad. Otra premisa fundamental es que la aplicación de la ciencia y la tecnología desempeña un papel cada vez más importante en el proceso de desarrollo, lo cual exige precisarlo en el contexto de la planificación del desarrollo económico y social y de la estrategia de desarrollo que la inspira. De esta consideración surge un segundo requerimiento básico para una política de desa-

rrollo científico y tecnológico, cual es adecuar el crecimiento del sistema y sus líneas directrices de desarrollo a los objetivos globales, sectoriales y regionales de los planes de desarrollo económico y social.

h) La política de vinculación regulada al mercado internacional del trabajo técnico-profesional

Finalmente, cabe considerar algunas medidas que se han propuesto, tendientes a modificar en forma substancial los modos y canales de vinculación que parecen existir entre los profesionales y técnicos de los países en desarrollo, con el mercado internacional de trabajo calificado. Algunos autores [18] han sostenido que la existencia de ese mercado favorece principalmente las necesidades de los países desarrollados pues las pautas de contratación y los niveles de remuneración corresponden a las realidades de estos países y están muy lejos de reflejar las condiciones efectivas de trabajo a que puede aspirar el personal calificado en los países en desarrollo. Dicho mercado vendría a ser así una especie de fuerza centrípeta que induce a los profesionales y técnicos a emigrar hacia los países centrales industrializados.

El mercado internacional de profesionales puede considerarse un factor estructural en la medida que corresponde al tipo de relaciones que tienden a darse entre los países periféricos según los patrones de distribución del desarrollo a escala mundial. No puede olvidarse, sin embargo, que dicho mercado desempeña

también un rol de suma importancia en la formación de expectativas que operan en el nivel de los factores directos que influyen en las decisiones individuales de emigrar al extranjero.

En el campo de las proposiciones se han sugerido algunas medidas tendientes a producir una "desvinculación" de los países en desarrollo con respecto al mercado internacional profesional. La idea que inspira a esas medidas, más que cortar los vínculos y lazos con el mercado, sostiene la necesidad de revisar dicha vinculación para hacerla de algún modo regulable y controlable por los países en desarrollo, de acuerdo a sus propias necesidades.

Las medidas que pueden mencionarse al respecto, son por ejemplo, dejar de utilizar los sistemas de calificación de los países desarrollados en las instituciones locales de capacitación, desafiliarse de las asociaciones profesionales internacionales y desarrollar, en cambio, asociaciones de los países en desarrollo, propender al establecimiento de centros regionales de educación superior, desincentivar la capacitación en el extranjero, utilizar el idioma nacional como medio de instrucción en cursos y libros de texto, etc.

Desde luego, medidas como las indicadas requieren una cuidadosa evaluación de los riesgos que ellas llevan aparejados en el sentido de producir efectos negativos no deseados en otras dimensiones económicas y sociales e, incluso, efectos contraproducentes desde el punto de vista de la oferta de recursos humanos calificados en los países en desarrollo.

18] Godfrey, Martin, *op. cit.*, pp. 17-24.

III. CONCLUSIONES

El análisis del éxodo de personal calificado en la América Latina que se ha presentado en este documento ha partido de la base que, desde el punto de vista de los países de la región, dicho fenómeno constituye un serio problema para el logro del bienestar económico y social, puesto que la pérdida de recursos humanos calificados afecta, precisamente, las posibilidades de abordar con éxito las tareas más urgentes del desarrollo.

Los datos disponibles para el diagnóstico de las características y tendencias de la emigración de científicos, profesionales y técnicos, tienden a confirmar esa apreciación general del fenómeno. En años recientes, sin embargo, empieza a observarse una paulatina disminución del volumen de tal éxodo, al menos en lo que se refiere a los principales países desarrollados receptores de la emigración de personal calificado procedente de la América Latina. Con todo, esta evolución favorable no debe llevar a una actitud pasiva o complaciente por parte de los países de la región. La escala en que se mantiene todavía el flujo anual de recursos humanos calificados hacia el exterior, continúa poniendo de manifiesto la gravedad del fenómeno. Por otra parte, no parece haber base suficiente para pensar que los síntomas positivos que se advierten vayan a consolidarse en el futuro como para cambiar significativamente las tendencias observadas en el pasado. Finalmente, persiste el hecho que en la composición del

éxodo de personal calificado continúan produciéndose pérdidas de personal en aquellas áreas de especialización científica profesional y técnica que son esenciales para el desarrollo y que tienen elevados costos de formación y de reposición.

La diversidad de opciones de política respecto al éxodo de personal calificado, muestra que la solución del problema es compleja y que esta complejidad se manifiesta no sólo en la etapa de aplicación de las medidas sino desde el momento mismo de elegir a unas en detrimento de otras.

Entre las políticas que sólo requieren la acción de los gobiernos de los países de origen de los migrantes se cuentan, en primer término, aquéllas cuya aplicación parece estar más inmediatamente a su alcance —tales como la imposición de restricciones a la emigración o los programas de recuperación de personal que ya ha emigrado— ya sea porque no requieren grandes recursos económico-financieros, ya sea porque entrañan medidas que, estando circunscritas al fenómeno migratorio tienen una aplicación relativamente más sencilla que en la mayor parte de los otros casos. No obstante, la experiencia indica que este tipo de políticas, aunque más viable, ha sido muchas veces ineficaz para lograr los objetivos deseados, princi-

palmente porque no afecta a los determinantes del fenómeno.

En segundo término, se cuentan las políticas que apuntan a la modificación de las causas inmediatas y mediatas del éxodo, las que, si bien serían potencialmente más eficaces que las primeras, parecen ser menos viables en el corto plazo. En algunos casos —por ejemplo, el intento de crear en los países de origen de los migrantes condiciones de trabajo análogas a las del personal capacitado en los países industrializados de destino— ello es así porque los países de emigración carecen de los ingentes recursos económicos que supondría la aplicación de esa política. En otros casos —por ejemplo, el de las acciones tendientes a elevar el nivel de salarios del personal técnico profesional o a reducir la matrícula universitaria para disminuir así el número de migrantes potenciales— dichas políticas no son de fácil elección ni aplicación, dado que podrían acarrear efectos negativos en otras dimensiones económicas y sociales, por ejemplo, induciendo una redistribución regresiva de los ingresos o afectando peligrosamente la oferta local de personal calificado. Por fin, en otros casos —por ejemplo en el de la sugerencia de reformulación de los planes de formación de recursos humanos para adecuarlos más estrictamente a las necesidades locales o en la de adoptar paquetes de medidas conducentes a modificar la vinculación de los países de emigración al mercado internacional de la capacidad profesional— la viabilidad de las medidas en el corto plazo se ve también afectada por el riesgo de producir efectos negativos no deseados.

Aparte de las políticas mencionadas que, salvo excepciones, dependen sólo de la acción del país de origen, se cuentan otras que, por el contrario, requieren de acción internacional a nivel bilateral o multilateral. Entre estas últimas, caben

principalmente las medidas tendientes a obtener indemnizaciones para los países en desarrollo que experimentan un significativo éxodo de personal calificado, indemnización que podría ser financiada ya sea por los países industrializados receptores de migrantes capacitados, ya sea por los propios migrantes. Sin desconocer que las propuestas de mecanismos compensatorios para los países de origen constituyen argumentos de peso en los contextos de negociación internacional para los que fueron concebidos, debe señalarse que este tipo de política también plantea problemas tanto desde el punto de vista de la viabilidad como de la eficacia. Respecto a la viabilidad, porque esta estrategia implica el supuesto de que es factible llegar a compatibilizar los contradictorios intereses de países de origen y destino de migrantes calificados, lo que, si bien no es imposible *a priori*, representa por lo menos un proceso de negociación sumamente arduo. Respecto a la eficacia, porque aun cuando se lograra instaurar mecanismos internacionales de compensación por la emigración de personal profesional, por sí solas, estas medidas conducirían tan sólo a mitigar algunos de los efectos del fenómeno, sin afectar las causas que lo determinan. Una compensación por el éxodo de personal calificado no es sinónimo, en efecto, de una solución a los problemas que el éxodo plantea.

Por último las políticas que dependen principalmente de los países de destino —en especial, el control de la inmigración de personal capacitado procedente de países en desarrollo— aunque de probada eficacia, no parecen contar con el beneplácito de los respectivos gobiernos, como no sea de manera esporádica y en función de los altibajos que induce el ciclo económico en la expansión de la demanda interna de profesionales y técnicos. Debe señalarse, por otra parte, que para dicha política (que, al igual que

las restricciones a la emigración en los países de origen provoca ásperas controversias en el plano ético individual), llegase a constituir una solución al fenómeno del éxodo de personal calificado en los países en desarrollo, sería preciso que tuviese un carácter permanente. De otra manera, en efecto, si no se modificaran paralelamente las causas que provocan el fenómeno en los países de origen de los migrantes, el resultado sería no ya la reducción drástica del éxodo sino su fluctuación de acuerdo a la coyuntura económica de los países industrializados, lo que, obviamente, tampoco constituye una solución efectiva.

En resumen, la formulación y aplicación de políticas relativas al éxodo de personal calificado en los países en desarrollo constituye una materia de gran complejidad, posiblemente una de las más difíciles en el campo de las políticas públicas. Ello no significa, sin embargo, que cuando existe una firme voluntad política de enfrentar el problema sea imposible encontrar cursos de acción adecuados y eficaces para

cada situación. En todo caso, hay dos puntos que el análisis anterior deja en claro. En primer término, que una política tendiente a aportar soluciones efectivas a dicho éxodo no puede estar constituida por medidas aisladas ni puede emprenderse sólo con instrumentos que actúen específicamente sobre la emigración; muy por el contrario, exige que, además de atacar las causas individuales del fenómeno, se modifiquen también los condicionantes estructurales que determinan la emigración de cada categoría de migrantes capacitados.

En segundo término, que la elección de las medidas más apropiadas para cada país depende fundamentalmente de que se posea un conocimiento pormenorizado de la situación a la que habrán de aplicarse, en especial, del tipo de personal al que se dirigen y de las causas y efectos de la emigración de ese mismo personal. En otros términos, no puede haber una política eficaz para el éxodo de personal calificado allí donde no existe un correcto diagnóstico del fenómeno.

Segunda Parte
LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS Y EL DESARROLLO

I. LA SITUACION DEMOGRAFICA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE CAMBIO

1. *Tendencias de la población (1950–1970)*

Desde el punto de vista de la situación demográfica, la América Latina se encuentra en una posición intermedia entre las regiones más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo; posición que por lo demás también ocupa de acuerdo a los indicadores de las principales dimensiones del desarrollo económico y social.

Entre 1950 y 1975 la América Latina fue la región del mundo en donde la población creció más rápidamente. En sólo 25 años ésta se duplicó, mientras que la población mundial no alcanzó a crecer en un 60 por ciento y la de las regiones más desarrolladas poco más del 30 por ciento. La tasa global de fecundidad de la región, que fue de 5,3 entre 1950 y 1975, era significativamente inferior a la de otras regiones en desarrollo como Africa y el Sur de Asia (6,3 y 6,0, respectivamente), pero todavía alcanzaba a más del doble de la tasa de las regiones más desarrolladas.

Para el conjunto de la región, la esperanza de vida al nacer aumentó desde alrededor de 52,3 años en 1950–1955 a 61,5 años en 1970–1975, más rápidamente aún durante el primer decenio del período que en el último. Mientras en 1950–1955 había doce países con esperanza de vida inferior a 52 años y solamente dos (la Argentina y el Uruguay) donde ese índice

era mayor a 60, la situación cambió de tal manera que al final del período ya había quince países con esperanza de vida superior a 60 años y solamente dos (Bolivia y Haití) que no habían alcanzado los 52 años. A pesar del descenso generalizado de la mortalidad, todavía hay un buen número de países donde ella es actualmente muy elevada (Honduras, Nicaragua, Guatemala y el Perú, además de Bolivia y Haití) y otros donde la esperanza de vida aún tiene un amplio margen para aumentar.

A nivel regional, la migración internacional tuvo una importancia relativa muy pequeña. Sólo en la primera década del período, la América Latina tuvo un saldo migratorio positivo. Los saldos positivos de migración extra-regional tuvieron importancia relativa en la Argentina, el Brasil y Venezuela, existiendo, por otra parte, claras indicaciones de que los flujos migratorios entre países de la región se han estado incrementando y han tenido importancia para el crecimiento de la población de algunos de ellos, especialmente en sus zonas limítrofes y grandes ciudades.

En relación con la densidad de la población, la América Latina experimentó un aumento considerable, pasando desde 8 habitantes por km.² en 1950 a 16 en

1975, pero evidenciando al mismo tiempo, una distribución muy desigual en el territorio de la región; en 1975 la densidad variaba ampliamente entre menos de 4 y 568 habitantes por km.² en Guyana y Barbados, respectivamente. No obstante, en la mayoría de los países, incluyendo a todos los que tienen extensos territorios, la densidad no superaba los 30 habitantes por km.². Dentro de los países existe una variación aún mayor entre las densidades de las diferentes áreas que los componen. En la gran mayoría de los casos se observa una elevada concentración de la población en pocas áreas de gran densidad y un escaso poblamiento de una gran parte del territorio, lo que indicaría que, en general, el patrón de distribución concentrada no ha variado sustancialmente entre 1950 y 1970.

Este conjunto de características relativas al patrón de distribución espacial de la población latinoamericana sugiere la conveniencia de examinar más detenidamente la evolución del proceso de urbanización en la América Latina, que ha sido especialmente intenso en relación con el que se dio en las demás regiones menos desarrolladas del mundo.

La población urbana ¹⁾ de la América Latina que era de poco más de 40 millones de habitantes en 1950, aumentó a 142 en 1975, o sea desde un 25 a un 45 por ciento de la población total en esos mismos años, absorbiendo, a su vez, el 64 por ciento del crecimiento total de la población de la región.

La intensidad del proceso fue una consecuencia directa del crecimiento diferencial de la población urbana y la rural. En todos los países la primera creció mucho más rápido que la segunda; y, para la región en su conjunto, la tasa de crecimiento de la población urbana fue más de 3 veces y media superior a la de la población rural.

1) Población en localidades de 20 mil habitantes y más.

En trece países latinoamericanos la tasa de crecimiento de la población urbana fue superior al 5 por ciento (ritmo que implica la duplicación de una población en menos de 15 años); solamente en tres de ellos, la Argentina, el Uruguay y Cuba, el crecimiento urbano fue relativamente más lento (alrededor de un 3 por ciento o menos). Por su parte, el ritmo de crecimiento de la población urbana de la región en su conjunto muestra una tendencia a disminuir y lo mismo ocurre en la mayoría de los países si se les considera aisladamente. Esas tendencias probablemente continuarán en el futuro, salvo algunos países todavía poco urbanizados en que es probable que dicho crecimiento se acelere. La población rural de la América Latina, en cambio, creció según una tasa media anual del 1,6 por ciento entre 1950 y 1975, evidenciándose una clara tendencia decreciente.

En todos los países de la América Latina las ciudades de 100 mil habitantes o más han estado creciendo rápidamente y en ellas se ha ido concentrando una proporción creciente de la población. En 1950 esa proporción superaba el 20 por ciento solamente en los cuatro países más urbanizados (la Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay); en 1975, en cambio, ya había catorce países que habían superado ese porcentaje, y 9 de ellos lo sobrepasaban llegando a cifras superiores.

Por otra parte, el grado de concentración de la población total y de la población urbana en las grandes áreas metropolitanas (1 000 000 de habitantes o más) es notoriamente elevado, como lo señala el hecho que la proporción de la población total de la región que reside en esas áreas haya pasado del 9,2 por ciento en 1950 a más del 22 por ciento en 1975. En el mismo período la proporción de la población urbana en las grandes áreas metropolitanas aumentó del 18,6 por ciento al 36,6 por ciento.

2. *Las perspectivas del cambio demográfico*

La información disponible acerca de las tendencias de los componentes del crecimiento demográfico en las diferentes áreas y países de la región, que ha sido brevemente analizada en la sección anterior, permite afirmar que el ritmo de crecimiento de la población total alcanzó su máximo a mediados de la década de 1960 y está comenzando a descender lentamente. No obstante, el ritmo de crecimiento de la población latinoamericana se mantendrá por sobre el de la población mundial.

Según las proyecciones más recientes, se espera que en el último cuarto de siglo la tasa de crecimiento de la población de la América Latina disminuya cada vez más rápidamente, desde cerca del 2,7 por ciento en 1970–1975 hasta menos del 2,4 por ciento al finalizar el siglo. Esa tendencia determinaría un crecimiento relativo de la población del 91 por ciento entre 1975 y el año 2000.

El descenso de la tasa de crecimiento no significa que en los próximos 25 años no se prevean cambios importantes en la dinámica y la estructura demográficas de la región en su conjunto y especialmente en los países que la integran. El crecimiento de la población es la resultante de las tendencias en los componentes de ese proceso y la estructura de la población confiere una cierta inercia a esas tendencias. Las proyecciones prevén descensos substanciales de la tasa de mortalidad en todos los países; sin embargo, el efecto de ese descenso sobre la tasa de crecimiento es contrarrestado por el descenso previsto en la tasa de natalidad.

A fin de investigar las implicaciones de las perspectivas demográficas, es necesario analizar el proceso de cambio demo-

gráfico tomando en consideración sus diferentes componentes (natalidad, mortalidad y migración), ya que una misma tasa de crecimiento puede tener un significado muy distinto según sean los niveles de éstos y las características de la estructura por edad de la población. Todo ello tiene importantes implicaciones para las variables demográficas y es un elemento fundamental en el análisis de las relaciones entre los cambios poblacionales y el desarrollo económico y social.

Las proyecciones suponen que, para el conjunto de la región, la tasa global de fecundidad (TGF) descenderá de 5,3 en 1970–1975 a menos de 4 en 1995–2000, o sea más del 25 por ciento, lo que significa una aceleración del ritmo de disminución con respecto al período anterior (1950–1975). Esa tendencia de la TGF se traduce en una disminución significativa de la tasa de natalidad.

A primera vista, esos cambios en la fecundidad, siendo importantes, no aparecen como extraordinarios. Sin embargo, la verificación de la hipótesis de descenso de la fecundidad significaría que, entre el año 1970 y el año 2000 nacerían en la América Latina cerca de 100 millones menos de niños que en el caso en que las TGF de los diferentes países se mantuvieran constantes al nivel estimado para 1965–1970. Prácticamente es imposible que se verifique esta última hipótesis dado el nivel de desarrollo de la región y las tendencias observadas en el pasado. Según otra hipótesis, que se considera como límite superior y que prevé un lento descenso de la fecundidad, el número de nacimientos entre 1970 y el año 2000 sería superior en más de 50 millones al número esperado

con la hipótesis de descenso de la TGF en un 25 por ciento. Es importante destacar que el período de la proyección (1970–2000) resulta muy corto para evaluar cabalmente la importancia de los cambios previstos en la fecundidad. Aun suponiendo que el descenso de la fecundidad se detenga en el año 2000, la diferencia entre el número esperado de nacimientos según estas distintas hipótesis continuaría creciendo en cada quinquenio a medida que las cohortes de nacimientos afectadas por descensos anteriores de la fecundidad alcancen las edades de reproducción.

Las hipótesis de las proyecciones del CELADE no difieren entre sí en cuanto a las tendencias de la mortalidad, debido a que su evolución futura, en los diferentes países, se puede estimar con más certidumbre que el curso de la fecundidad. Al igual que las otras hipótesis, la proyección supone que la esperanza de vida al nacer aumentará desde 61,5 años en 1970–1975 hasta poco más de 70 años en 1995–2000, continuando la tendencia observada en el pasado que consistió en un aumento cada vez más lento a medida que se alcanzan niveles más altos.

Hasta 1970 y como consecuencia, en primer lugar, del mantenimiento de elevados niveles de fecundidad e incluso de la elevación de los mismos en algunos países y, en segundo lugar, de la disminución brusca de la mortalidad, la estructura por edad de la población de la región, que ya era muy joven, experimentó un leve rejuvenecimiento. Desde entonces la proporción de menores de 15 años ha comenzado a decrecer y se espera que disminuya cada vez más rápidamente del 42 por ciento en 1975 a menos del 38 por ciento en el año 2000.

La caracterización precedente de las perspectivas de cambio demográfico en el

conjunto de la región debe complementarse con un análisis de las variantes probables que presentará la evolución futura de las tendencias en distintos países o grupos de países que tienen características demográficas, económicas y sociales bien diferenciadas: 2] i) países que se encuentran en una etapa avanzada de la transición demográfica (la Argentina, el Uruguay, Chile y Cuba); ii) países que en las dos últimas décadas han comenzado una etapa de descenso de la fecundidad (Costa Rica, Colombia, el Brasil, Venezuela y Panamá), y iii) los países restantes, o sea aquéllos donde la fecundidad en 1970 todavía no había comenzado a descender en forma significativa. En términos generales este ordenamiento tiende a corresponder con los índices de desarrollo económico y social, con algunas pocas excepciones notables, como serían los casos del Perú y México, que si bien pertenecen al tercero de los grupos mencionados, por su nivel de desarrollo se asemejan más a los países de los otros grupos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores es importante anotar las perspectivas de cambio demográfico en los países de los diferentes grupos.

En los países del primer grupo, la fecundidad es comparativamente baja, pero todavía tiene un margen apreciable para descender entre los grupos o clases sociales menos favorecidos. La esperanza de vida al nacer está en estos países entre las más altas de la región; la tasa de mortalidad disminuirá muy lentamente o bien aumentará, como en los casos de la Argentina, el Uruguay y, posiblemente, Cuba, debido al envejecimiento relativo que experimentará la población. Como consecuencia de estas

2] Véase: CEPAL, *Tendencias y Proyecciones a Largo Plazo del Desarrollo Económico de América Latina*. E/CEPAL/1027, 3 de marzo de 1977.

tendencias, la población continuará creciendo cada vez más lentamente en todos estos países. Las tendencias que se prevén en la fecundidad y en la mortalidad significarán la continuación del proceso de envejecimiento de la estructura por edad de la población. La proporción de personas menores de 15 años continuará decreciendo; la de personas de edades activas se mantendrá en los niveles altos actuales o aun aumentará, según los países, y la de mayores de 65 años continuará su tendencia creciente. Estos países ya han alcanzado niveles de urbanización altos y sólo cabe esperar que el proceso continúe cada vez más lentamente. Lo mismo ocurrirá con el crecimiento de la población urbana y de la población rural que serán cada vez más lentos. La población rural probablemente disminuirá en términos absolutos en la Argentina, Chile y el Uruguay.

En los países del segundo grupo, compuesto por Costa Rica, Colombia, el Brasil, Venezuela y Panamá, la fecundidad ha comenzado a disminuir más recientemente que en los del primero. La tendencia decreciente, en general, debería acentuarse en el futuro y es probable que su efecto en la tasa de crecimiento de la población no alcance a compensarse con el descenso esperado de la tasa bruta de mortalidad, ya que ha alcanzado niveles relativamente bajos. Como consecuencia de estas tendencias, la tasa de crecimiento natural de la población experimentará una disminución substancial en el futuro, pero todavía en el año 2000 probablemente variará entre un 2 y un 2,5 por ciento según los países. Si esas previsiones se cumplen, en el año 2000 todos esos países tendrán una estructura por edad bastante más envejecida pero todavía mucho menos que las de la Argentina o del Uruguay en 1975. La proporción de menores de 15 años se situará muy por debajo del 40 por ciento; la de

personas en edad de trabajar se acercará al 60 por ciento, y la de mayores de 65 años aumentará muy lentamente, probablemente a no más del 5 por ciento.

El grado de urbanización que han alcanzado estos países varía ampliamente, y probablemente aumentará tanto más rápidamente cuanto más bajo sea en la actualidad, pudiendo alcanzar en el año 2000 niveles comparables o aun superiores a los que tenían los países del primer grupo en 1975. La tasa de crecimiento de la población urbana, que actualmente varía alrededor del 5 por ciento según los países, continuará descendiendo lentamente. La tasa de crecimiento de la población rural que actualmente es menor del 1,5 por ciento, continuará descendiendo y probablemente sea negativa en algunos países antes del año 2000 (en Venezuela ya fue negativa en 1970-1975).

En la mayoría de los países del tercer grupo la fecundidad todavía no parece haber experimentado una disminución significativa, de manera que existe mayor incertidumbre respecto a su evolución en el futuro que en el caso de los países de los otros dos grupos. Lo lógico sería esperar que el descenso comience primero y sea más rápido en los países de mayor desarrollo económico y social relativo del grupo. Pero hay muchos factores cuya evolución es difícil de predecir y que podrían alterar ese orden, siendo de los más importantes la cobertura y efectividad que tendrán los programas de planificación de la familia, privados y gubernamentales. De todos modos, lo más probable es que la fecundidad de estos países en el año 2000 sea del orden de la que tienen los del segundo grupo en la actualidad (TFG entre 4 y 5). Si las tendencias de la mortalidad y fecundidad se verifican, la tasa de crecimiento natural de la población disminuirá, pero todavía en el año 2000 estos países tendrán, en promedio, tasas

superiores al 2,5 por ciento anual. En vista de que el grado de urbanización es en la actualidad relativamente bajo y el crecimiento vegetativo de la población se

mantendrá en un nivel elevado, cabe esperar que el crecimiento de la población urbana y de la rural sea rápido durante los próximos quinquenios, en la gran mayoría de estos países.

3. *Algunas consecuencias de las tendencias demográficas*

Las tendencias demográficas y sus cambios están relacionados de múltiples maneras con el nivel, el ritmo y la modalidad de desarrollo adoptada por el país, ya sea porque sus consecuencias condicionan las alternativas de acción abiertas a los gobiernos, ya porque las tendencias actuales y futuras son, a su vez, en gran parte efecto de procesos socio-económicos más amplios.

El breve resumen que se ha hecho de las tendencias demográficas actuales y de las perspectivas para el futuro permite identificar dos grandes consecuencias no modificables en el mediano plazo y que constituyen grandes desafíos para los gobiernos de la región. La primera es el aumento de la población en edad de trabajar. Las tasas de crecimiento demográfico en las décadas pasadas y la estructura por edad de la población conducirán a que la población en edades activas crezca a una tasa anual del 3 por ciento de aquí al año 2000, haciendo que de alrededor de 97 millones en 1975 llegue a unos 252 millones hacia fines del siglo.

La magnitud de la tarea de proporcionar empleo productivo a la población en edad de trabajar resalta más claramente al considerar que, de acuerdo a cálculos tentativos hecho por la CEPAL, si la región mantuviera sostenidamente las tasas de crecimiento económico de alrededor de un 6 por ciento anual y no hubiese alternativas en los patrones de cambio económico y tecnológico, la ocupación to-

tal probablemente no crecería en más de un 2,2 por ciento anual de aquí al año 2000. Es decir, la histórica y comparativamente alta tasa de crecimiento económico que ha estado experimentado la región sería, de acuerdo a las estimaciones anteriores, insuficiente para impedir que la subutilización de la fuerza de trabajo que la caracteriza se empeore en el futuro. Un ejercicio paralelo al anterior llevado a cabo por la CEPAL señala, también tentativamente, que con los patrones de cambio económico y tecnológico actualmente prevalecientes se requeriría un crecimiento sostenido del producto de alrededor de un 8 por ciento anual para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir gradualmente la subutilización existente hasta ahora.

El éxito en el enfrentamiento de ese desafío en el mediano plazo depende fundamentalmente tanto de que se logren tasas satisfactorias de crecimiento y niveles adecuados de capitalización, como de que el estilo de desarrollo que se adopte modifique, en cierta medida, los patrones actuales de cambio económico y tecnológico a fin de acrecentar la capacidad de absorción de fuerza de trabajo de los países. Dado que la población que llegará a edades activas en los próximos quince años ya ha nacido, los cambios en la fecundidad y las políticas que se adopten para acelerar su decrecimiento no producirán efecto sino a partir desde entonces.

Por lo mismo, si los gobiernos desean abordar el desafío que les plantea el cre-

cimiento de la población en edades activas modificando también las tasas de fecundidad, deberán adoptar desde ahora políticas en este sentido para que ellas alcancen a producir efecto hacia el final del siglo.

La segunda gran consecuencia de las tendencias demográficas es el carácter urbano que tendrán todos los países de la región de aquí al año 2000. Se quiera o no, dos tercios o más de la población de la mayor parte de ellos residirá en ciudades a esa fecha, e incluso en los países actualmente menos urbanizados habrá más habitantes urbanos que rurales, haciendo que su desarrollo no pueda dejar de inscribirse dentro de sociedades urbanas.

Otro gran desafío que enfrentan en este momento los países de la región es el de

regular el proceso de concentración urbana y metropolización, para evitar o atenuar los problemas del deterioro urbano (insuficiencia de servicios, congestión, contaminación, etc.), así como concentrar los recursos requeridos para solucionarlos.

La modificación de las actuales tendencias hacia la concentración urbana y la metropolización dependen de los cambios que ocurren en los flujos migratorios y en la tasa de crecimiento natural de la población de las grandes ciudades. Dadas las estrechas relaciones existentes entre las tendencias demográficas y las características del desarrollo socio-económico de los países, la modificación de esas tendencias dependerá principalmente del curso de los factores que condicionan dicho desarrollo, incluyendo las políticas públicas.

II. DESARROLLO ECONOMICO, CAMBIO SOCIAL Y CRECIMIENTO DE LA POBLACION

Los estudios históricos y longitudinales demuestran que, en términos generales, el desarrollo económico y la "modernización", es decir, todos aquellos cambios sociales, culturales y políticos que están asociados al desarrollo, están vinculados a un proceso de cambio demográfico que comienza con el descenso en la mortalidad y termina después de un rezago temporal, con baja fecundidad y baja mortalidad. Sin embargo, los patrones y secuencias de la transición, así como los intervalos de tiempo entre ellos, no son necesariamente los mismos en todos los países y en todos los períodos históricos. Con respecto a la América Latina y los países subdesarrollados en general, predomina la idea de que su evolución demográfica no puede adecuarse a la teoría de transición; no sólo la mortalidad habría disminuido independientemente de los niveles de desarrollo económico, sino que los niveles de fecundidad habrían probado ser resistentes al cambio económico.

Estudios recientes sobre la materia han llegado a la conclusión contraria, es decir, a que los descensos en la mortalidad y en la fecundidad son parte integrante e inseparable del proceso global de desa-

rrollo y cambio social por el que ha estado atravesando la América Latina. Aunque la falta de series temporales ha obligado a que se acuda a comparaciones de los grados de desarrollo y las tasas de crecimiento vegetativo de la población de los países de la región en un solo momento en el tiempo, ellas sugieren que la América Latina y el Caribe están experimentando un proceso de disminución de la mortalidad y la fecundidad mucho más rápido que en las experiencias históricas anteriores.

Debe tomarse en cuenta que estos cambios demográficos de los países de la región hacia una menor tasa de crecimiento vegetativo se refieren a promedios nacionales que ocultan diferencias importantes a nivel geográfico y entre grupos sociales. Así, mientras ciertos grupos han llegado ya a una etapa de baja mortalidad y baja natalidad, otros están recién empezando el proceso. La información disponible sobre los dos componentes básicos del crecimiento natural, la mortalidad y la fecundidad, hacen pensar que esto es lo que ha estado ocurriendo en la práctica.

1. Cambio socio-económico, estratificación social y mortalidad diferencial

En general se acepta que el cambio en la mortalidad ocurrido en los países de la América Latina ha dependido principal-

mente de los progresos en sanidad y de la medicina. Lo anterior no significa desconocer la importancia que el progreso

socio-económico ha tenido en los descensos en la mortalidad, ni la influencia que las notorias desigualdades en niveles de vida entre estratos sociales tienen sobre las diferencias en mortalidad que ellos ponen de manifiesto.

En un estudio reciente (Preston, 1976) se ha hecho un esfuerzo por evaluar la relativa importancia de los programas de salud que hacen uso de tecnología médica moderna y de los factores socio-económicos en las reducciones de la mortalidad. El ingreso nacional, el alfabetismo y el consumo de calorías fueron relacionados con la esperanza de vida al nacer en 1940 para 23 países de la región. Esas relaciones sirvieron de base para pronosticar cuáles serían las esperanzas de vida en 1970-1975 en los mismos países si los cambios se debieran sólo a esos factores. Las diferencias entre la esperanza de vida pronosticada y la realmente detectada se deberían a la influencia de otros factores y, muy especialmente, de los programas de salud.

Si se acepta la estimación de la Organización Mundial de la Salud de que la esperanza de vida para la América Latina en 1935-1939 era de 40 años y la del CELADE, de que ella era de 61,35 en 1970-1975 (OMS, 1974; CELADE, 1977), una diferencia promedio ponderada de 9,54 años entre la esperanza de vida pronosticada y la real implicaría que el 44,7 por ciento del descenso en la mortalidad experimentado en la región es atribuible a la mejor tecnología médica y a los programas de salud.

Los resultados de ese estudio confirman la importancia del progreso socio-económico en el aumento de la esperanza de vida que habían puesto de manifiesto todos los estudios sobre la materia llevados a cabo en la América Latina. La participación desigual que tienen las regiones de los países, las ciudades y el cam-

po y los distintos grupos sociales en ese progreso socio-económico, así como las diferencias entre ellos en cuanto al acceso a los servicios de salud, han llevado a grandes diferencias en cuanto a esperanza de vida y a mortalidad en los primeros años de vida en el interior de los países.

Los últimos antecedentes disponibles hacen sospechar que en este momento las diferencias en mortalidad por estratos socio-económicos son más importantes en la América Latina que las existentes entre regiones o entre las áreas urbanas y las rurales. En lo que se refiere a la esperanza de vida al nacer, un estudio basado en la información proporcionada por el censo de población del Brasil de 1970 acerca de sus variaciones inter e intrarregionales (Carvalho y Wood, 1976), mostró no sólo la usual relación entre esperanza de vida e ingreso por habitante, nivel de instrucción y urbanización de las regiones, sino también grandes diferencias entre los diversos grupos de ingreso que subsisten cualquiera que sea el nivel de mortalidad alcanzado por las regiones. De acuerdo con ese mismo estudio, en el Brasil las familias urbanas de más bajos ingresos tienen una esperanza de vida menor que la de todos los estratos rurales.

La Encuesta Nacional de Población de Honduras, llevada a cabo en 1971-1972 por la Dirección General de Estadística y Censos de esa nación, con la colaboración del CELADE, ha entregado información adicional sobre los factores socio-económicos asociados con la mortalidad general e infantil. Con respecto a la primera, la tasa bruta de mortalidad para los estratos altos, medio-altos y medios fue casi la mitad de la del estrato bajo, mientras que la esperanza de vida al nacer de quienes pertenecían al estrato más bajo fue 18,6 años inferior a la de los miembros de los estratos altos y medios (48,3 vs. 66,9). Las diferencias

Cuadro 1

ESPERANZA DE VIDA EN 1970-1975 Y ESPERANZA DE VIDA SUPUESTA SI SE HUBIESEN MANTENIDO CONSTANTES LAS RELACIONES ENTRE ESPERANZA DE VIDA Y NIVELES DE ALFABETISMO, INGRESO Y CONSUMO DE CALORÍAS DETECTADAS EN 1940

Países	Esperanza de vida		
	Supuesta */	Efectiva	Diferencia
Argentina	61,84	68,20	6,36
Bolivia	39,49	46,80	7,31
Brasil	50,85	61,40	10,55
Chile	56,26	62,60	5,98
Colombia	51,36	60,90	9,54
Costa Rica	56,07	68,20	12,13
Ecuador	47,14	59,60	12,46
El Salvador	45,09	57,80	12,71
Guatemala	43,86	52,90	9,04
Guyana	51,21	67,90	16,69
Haití	29,48	50,00	20,52
Honduras	44,10	53,50	9,40
Jamaica	54,93	69,50	14,57
México	55,24	63,20	7,96
Nicaragua	48,51	52,90	4,39
Panamá	55,47	66,50	11,03
Paraguay	47,84	61,90	14,06
Perú	46,72	55,70	8,98
Puerto Rico	59,60	72,10	12,50
República Dominicana	48,38	57,80	9,42
Trinidad y Tobago	54,17	69,50	15,23
Uruguay	59,54	69,80	10,26
Venezuela	55,14	64,70	9,56
Diferencia media, América Latina		10,90	
Diferencia media ponderada para la población de 1970, América Latina		9,54	

Fuente: Preston, Samuel, *Causes and Consequences of Mortality Declines in Less Developed Countries During the Twentieth Century*, documento presentado a la Conferencia sobre Población y Cambio Económico en Países Menos Desarrollados, 30 septiembre al 2 de octubre, 1976, National Bureau of Economic Research, Nueva York.

*/ Esta predicción está basada en la substitución de los valores de alfabetismo, ingreso y consumo de calorías correspondientes a 1970 en la regresión para 1940, que relaciona la esperanza de vida al nacer con estas variables.

en la mortalidad infantil son igualmente impresionantes. Al mismo tiempo, aun cuando las diferencias en las tasas brutas de mortalidad por categorías socio-económicas son fuertes en las áreas rurales, ellas son mucho más pronunciadas en las áreas urbanas (Ortega y Rincón, S.f.).

El CELADE terminó hace poco un estudio en el cual se utilizó la información de los últimos censos de varios países de la región para estimar los niveles y las características de la mortalidad en los primeros años de vida por subdivisiones geográficas y niveles socio-económicos, medidos éstos por el nivel de instrucción de la mujer, indicador que, si bien no identifica la clase o estrato social a la cual ella pertenece, expresa en buena medida la posición socio-económica relativa del grupo familiar del niño. El cuadro 2 presenta una síntesis de los resultados de esos estudios.

Como puede apreciarse al observar ese cuadro, en todos esos países la mortalidad en los primeros 2 años de vida se relaciona íntimamente con el nivel educacional de la madre. En todos los países considerados, el riesgo de morir en los dos primeros años de vida alcanza un valor máximo en los hijos de mujeres analfabetas, descendiendo sistemáticamente en relación inversa con el grado de instrucción de la madre. La última columna es particularmente interesante ya que muestra que en la gran mayoría de los casos los niños cuyas madres no asistieron a la escuela tienen una probabilidad casi cuatro veces mayor de morir en los dos primeros años que los hijos de madres con 10 ó más años de escuela. Los casos extremos están constituidos por El Salvador y Honduras, países en los cuales los hijos de analfabetos tienen respectivamente una probabilidad 5,3 y 4,9 veces mayor de morir antes de cumplir dos años

de vida que los hijos de madres con educación secundaria y superior.

Ciertamente no constituye una novedad que los estratos sociales difieran en cuanto a la probabilidad de morir en los primeros años de vida que tienen quienes nacen en ellos. Las diferenciales de la mortalidad temprana del niño según el nivel de instrucción de la mujer se constatan también en los países desarrollados. La particularidad de Latinoamérica, sin embargo, reside en la magnitud de esas diferencias, punto que ya ha sido enfatizado anteriormente, y en el tamaño de los estratos con alto riesgo de muerte en los primeros años de vida, aspecto que merece algunos comentarios especiales.

Utilizando las divisiones geográficas, la localización urbana o rural, y los años de instrucción de la mujer, el estudio ya mencionado del CELADE, 3] logró identificar subpoblaciones con diferentes riesgos de muerte temprana del niño, en los países incluidos en el cuadro 2, con la excepción de Cuba. Esas subpoblaciones fueron agrupadas en estratos de mortalidad crecientes para los cuales se estimó el número de nacimientos anuales y las muertes en los primeros dos años de vida según la probabilidad de muerte de cada estrato, la cual varía desde menos de 40 por mil en los estratos de baja mortalidad, hasta 160 y más por mil en los estratos de muy alta mortalidad.

En el conjunto de los doce países considerados, se estimó que dentro del estrato de muy alta mortalidad ocurre el 28 por ciento del total anual de nacidos vivos y el 43 por ciento del total de muertes en los primeros dos años de vida, debido al elevado riesgo de mortalidad temprana que caracteriza a este estrato. Es

3] Behm y Primante, *op. cit.*, pp. 39-41.

Cuadro 2

PROBABILIDAD DE MORIR ENTRE EL NACIMIENTO Y LOS DOS AÑOS DE EDAD,
SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE, PAISES SELECCIONADOS
DE AMERICA LATINA, 1966-1970

País	Probabilidad de morir (por mil)						Mortalidad grupo "ninguno" sobre grupo "10 y más"
	Total	Años de estudio de la madre					
		Ninguno	1-3	4-6	7-9	10 y más	
Cuba <i>a/</i>	41	46	45	34	29	—	—
Paraguay	75	104	80	61	45	27	3,9
Costa Rica	81	125	98	70	51	33	3,8
Colombia <i>b/</i>	88	126	95	63	42	32	3,9
Chile	91	131	108	92	66	46	2,8
Rep. Dominicana	123	172	130	106	81	54	3,2
Ecuador	127	176	134	101	61	46	3,8
Honduras	140	171	129	99	60	35	4,9
El Salvador	145	158	142	111	58	30	5,3
Guatemala	149	169	135	83	58	44	3,8
Nicaragua	149	168	142	115	73	48	3,5
Perú <i>c/</i>	169	207	136	102	77	70	—
Bolivia	202	245	209	176	110 <i>d/</i>	—	—

Fuente: Behm, Hugo y Primante, Domingo, "Mortalidad en los Primeros Años de Vida en América Latina", en *Notas de Población*, CELADE, Año VI, N° 16, abril de 1978, cuadro 4.

a/ Cifras provisorias de un estudio preliminar de la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos de la Población, 1974. Los tramos de educación son 0, 1-5, 6 y 7 años y más.

b/ Los tramos de educación son: 0, 1-3, 4-5, 6-8, 9 años y más.

c/ Los tramos de educación son: 0-2, 3-4, 5, 6-9, 10 años y más.

d/ Corresponde a 7 años y más.

altamente significativo constatar que, en él, la casi totalidad de las mujeres son analfabetas o semianalfabetas y que el 73 por ciento de los nacimientos correspondientes a dicho estrato ocurren en áreas rurales.

Si se agrega al estrato de muy alta mortalidad (160 por mil y más) el que le precede, vale decir aquel donde la probabilidad de muerte temprana oscila entre 120 y 159 por mil, se obtiene un grupo que abarca el 50 por ciento de los nacidos vivos y el 67 por ciento de las muertes anuales en los primeros dos años de vida, grupo que sigue siendo predominantemente rural y de muy baja o nula instrucción.

El estrato de baja mortalidad, donde el riesgo de muerte es inferior a 40 por mil, presenta una situación inversa. Dicho grupo está compuesto por mujeres que han alcanzado una educación media o superior; además, la casi totalidad de los nacimientos corresponden a las áreas urbanas. Este estrato, pequeño en tamaño y privilegiado en cuanto al status socio-económico de sus integrantes, contribuye con sólo el 3 por ciento de los nacidos vivos y aporta apenas el 1 por ciento de las muertes estimadas en los niños menores de dos años.

Los resultados anteriores confirman la importancia que tienen los niveles de vida de la familia y de la comunidad en la mortalidad. La gran magnitud de las diferencias en mortalidad por estratos sociales y la importancia cuantitativa que tienen los estratos de alta mortalidad conducen a concentrar en ellos los esfuerzos por reducirla.

Los estudios de la Organización Panamericana de la Salud acerca de las causas principales de muerte en los países de la región confirman que son principalmente las enfermedades infecciosas y parasita-

rias las que tienen la mayor responsabilidad en las altas tasas de mortalidad en los primeros años de vida. Los mismos estudios han puesto de manifiesto la gran importancia de las deficiencias nutricionales como causa asociada de muerte. Al mismo tiempo, la disminución de las enfermedades respiratorias, y en un menor grado de las diarreas, parece explicar en una más alta proporción los descensos en la mortalidad infantil en por lo menos algunos países de la región en los últimos años, como es el caso de Chile.

El progreso en hacer descender las tasas de mortalidad causadas por enfermedades respiratorias depende, en primer lugar, de los programas de inmunización y sólo indirectamente del mejoramiento del estado nutricional o de otras variables de nivel de vida (Preston, 1976; Taucher, no publicado). La capacidad administrativa del sector de la salud para cubrir todas las áreas del país y todos los grupos sociales con medidas preventivas y servicios asistenciales será fundamental en los futuros descensos de las muertes causadas por enfermedades respiratorias. Por el contrario, las disminuciones en las enfermedades infecciosas y parasitarias dependen directamente de los mejoramientos en los niveles de vida, en particular de las condiciones ambientales y asistenciales de los grupos sociales menos privilegiados. Los programas para proveer mejores facilidades sanitarias, agua potable, instalaciones de alcantarillado, etc., así como otras orientadas a eliminar la desnutrición, llegan a ser en este caso parte integral de las políticas tendientes a incrementar la esperanza de vida.

Aun cuando no se puede negar que prácticas nutricionales inadecuadas pueden causar desnutrición aun existiendo una provisión suficiente de alimento, la magnitud de los grupos que viven en extrema pobreza en los países de la región coloca

límites muy estrechos al éxito que pueden tener programas de enseñanza de mejores hábitos nutricionales.

Los programas de prevención de la salud, la ampliación de las instalaciones médicas para hacerlos accesibles a los grupos de alta mortalidad que todavía no tienen acceso a ellos, y los mejoramientos de las condiciones ambientales que afectan los estándares de vida se ven seriamente obstaculizados por las actuales tendencias en la distribución y redistribución de la población. La distribución desigual de la salud y de los servicios sociales básicos a lo largo del territorio nacional, su concentración en las capitales y en otros núcleos urbanos, el poco acceso que a ellos tiene la población rural dispersa, son hechos bien conocidos. La velocidad de la urbanización y de la concentración urbana hace muy difícil que los gobiernos puedan cumplir con las necesidades

urbanas crecientes de vivienda, abastecimiento de agua potable, instalaciones de alcantarillado y servicios de salud. La consecuencia de esto es que grandes segmentos de la población urbana están viviendo ahora bajo condiciones altamente favorables para la aparición de enfermedades infecciosas y parasitarias, situación que se agrava en muchos casos por la desigual distribución de los servicios médicos dentro de los límites de la ciudad.

En resumen, desde un punto de vista político, parece claro ahora que los futuros mejoramientos en la esperanza de vida al nacer, así como los mejoramientos más específicos en la mortalidad infantil y en la niñez requieren que los programas de salud sean incluidos en políticas socio-económicas y de población más amplias, tendientes a elevar el nivel de vida de los grupos de mortalidad alta tanto en áreas rurales como urbanas.

2. *Cambios socio-económicos y fecundidad*

Las opiniones con respecto a los mejores medios para lograr los cambios en la fecundidad y, más concretamente, su descenso, estuvieron por largo tiempo polarizadas en dos extremos: los que pensaban que los programas de planificación de la familia podían reducir efectivamente la fecundidad, independientemente del nivel y tipo de desarrollo, y quienes sostenían que dichos programas eran innecesarios debido a que el desarrollo socio-económico haría por sí mismo que disminuyera la fecundidad.

El desarrollo y la planificación de la familia, sin embargo, pueden ser vistos como medidas complementarias para lograr descensos en la fecundidad, aunque todavía se discute acerca de la importancia relativa de cada una de ellas.

Los estudios macroeconómicos sobre las

vinculaciones entre los cambios socio-económicos y la fecundidad demuestran que, en general, existe una relación inversa entre ésta y el desarrollo económico, debido principalmente a la acción de una serie de procesos asociados al desarrollo. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- a) el mejoramiento en los niveles de instrucción que, con respecto a la fecundidad darían lugar a: i) mayor acceso a la información general y, en particular, a la que se refiere a los medios de control de la natalidad más modernos y eficientes; ii) mayor comunicación entre los cónyuges en la toma de decisiones familiares, especialmente en aquéllas que se refieren al tamaño de la familia y el modo de lograrlo; iii) aspiraciones de los padres de lograr que sus hijos alcancen mejores niveles de instruc-

ción y ocupacionales y, por lo tanto, preferencia por una familia más pequeña, iv) mayor edad al casarse;

- b) niveles superiores de urbanización, acompañados de un cambio de valores, aspiraciones y relaciones sociales, los que a la vez, conducirían a cambios en la elección del tamaño de la familia y a prácticas más eficientes del control de la natalidad (facilitados por un acceso más fácil a los medios);
- c) mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, lo que en general tiende a acentuar la incompatibilidad entre el papel de madre y la actividad laboral, y
- d) menor mortalidad infantil.

Los cambios económicos y sociales no influyen directamente sobre los procesos biológicos de la reproducción, que se inician con la relación sexual y terminan con el parto, sino más bien actúan sobre un conjunto de factores que afectan a sus distintas etapas. Siguiendo prácticas establecidas, aquí se distinguirá entre factores que afectan la nupcialidad y factores que afectan la fecundidad dentro de las uniones.

A. *Patrones de nupcialidad*

La nupcialidad influye directamente en la fecundidad como factor determinante del tiempo de exposición al riesgo de concebir. Ella adquiere especial importancia en aquellos países y grupos sociales en los cuales el control de la natalidad no se encuentra aún generalizado entre las parejas.

El análisis de este tema en la América Latina y el Caribe requiere que se tome en cuenta la alta incidencia que tienen en esta región las uniones consensuales, lo que

a su vez obliga a distinguir entre la nupcialidad legal, que incluye sólo a los matrimonios legales, y la general, que incluye tanto a las uniones consensuales como a las legales. En el cuadro 3, extraído del estudio más reciente sobre la materia, 4] se resume la información cuantitativa disponible para 14 países latinoamericanos.

Como muestra ese cuadro, la incidencia de las uniones consensuales es muy diversa según el país. Así, mientras en la Argentina, Chile, el Brasil, México, Costa Rica y Colombia la nupcialidad legal representa un 80 por ciento o más de la nupcialidad general, la primera alcanza sólo entre el 50 por ciento y el 79 por ciento de la segunda en el Paraguay, Nicaragua, la República Dominicana y Panamá y no llega ni a la mitad de la misma en El Salvador, Honduras y Guatemala.

Al margen de cualquier otra consideración, la alta incidencia de las uniones consensuales en la mayoría de los países de la región interesa en relación con la fecundidad porque el ingreso a ellas se produce a edades más tempranas (entre 15-19 años) que a las uniones legales, aumentando así el riesgo de embarazo. Al mismo tiempo, los datos disponibles acerca de las diferencias en fecundidad por tipo de unión en la región parecen indicar que ella es más alta entre las mujeres unidas consensualmente que entre las casadas legalmente.

El nivel de nupcialidad general, es decir, la proporción final de mujeres que habrían ingresado alguna vez al estado marital ya sea legal o consensual, varía para los 14 países con datos más recientes entre 919 y

4] Camisa, Zulma, *La Nupcialidad de las Mujeres Solteras en la América Latina*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Serie A, No. 1034, Costa Rica, 1977.

804 por cada mil mujeres en la Argentina y Venezuela, respectivamente. 5]

El estudio de Camisa, ya citado, muestra que en el conjunto de los 14 países de la región incluidos en la investigación, la mayor frecuencia de primeras uniones tiende a producirse entre los 15 y los 19 años y entre los 20 y 24 años, en ese orden de importancia. Sin embargo, es posible distinguir tres tipos de países según la importancia que tenga uno u otro de esos grupos de edades. En el primero están los países de nupcialidad tardía, es decir, de frecuencia más alta entre los 20-24 años: la Argentina, Chile y Paraguay. En el segundo están los países que siguen el patrón promedio que ya se mencionara, llamado de nupcialidad intermedia: el Brasil, Colombia y Costa Rica son algunos de los países que se ajustan al patrón predominante en la región. Por último están los países de nupcialidad temprana, en los cuales las uniones se concentran entre los 15-19 años: Nicaragua, El Salvador, Venezuela, Panamá, Honduras, México, la República Dominicana, Guatemala, entre otros.

Al interior de los países, toda la información disponible demuestra que las uniones consensuales son más importantes en las áreas rurales que en las urbanas. Igualmente, la importancia cuantitativa de las uniones consensuales está inversamente relacionada con la educación femenina y el nivel socio-económico en general. 6]

Al mismo tiempo, la proporción de mujeres que inicia una unión antes de los 20 años es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, entre las mujeres que han nacido o han pasado sus años formativos en el campo, y entre las de más bajo nivel de

instrucción.

Cabría por consiguiente esperar que los aumentos en los niveles educacionales de la población femenina, la mayor urbanización y el desarrollo socioeconómico en general lleven paulatinamente a un patrón de nupcialidad en el cual las uniones consensuales pierden importancia relativa y la edad de ingreso al estado matrimonial aumenta. Esto, a su vez, llevaría a una menor exposición al riesgo de concebir y, por consiguiente, a una menor fecundidad. Sin embargo, los últimos datos disponibles referidos a cohortes de mujeres que tenían entre 15 y 20 años en 1950, 1955 y 1960, 7] revelan, al menos hasta 1970, cambios poco importantes tanto en la importancia relativa de las uniones consensuales como en la edad de ingreso a la primera unión. De allí que pueda concluirse que los descensos en la fecundidad que han experimentado los países de la región se deben más a cambios en la fecundidad conyugal que en la nupcialidad.

B. Cambio socio-económico y fecundidad conyugal

Las características del cambio socio-económico que está ocurriendo en la región y la forma diferencial como está afectando a distintas áreas, regiones y grupos o estratos sociales afectan a la fecundidad en la medida en que influyen sobre el número de hijos que las parejas desean procrear, como sobre la información que ellos tienen acerca de los medios adecuados para lograr ese número deseado y el acceso que tienen a ellos. En general, puede decirse que hay tres grandes procesos que están conduciendo a una disminución de la fecundidad en la región: los aumentos en los niveles de instrucción, los cambios cualitativos y cuantitativos en la participación de la mujer en el trabajo y la disminución de la mortalidad infantil.

5] Camisa, Zulma, *op. cit.*, cuadro 6, p. 36.

6] Camisa; 1975; Michiette, et. al., 1973; Da Vanzo, 1972.

7] Camisa, *op. cit.*

Cuadro 3

PORCENTAJE DE MUJERES CONVIVIENTES Y CASADAS RESPECTO DEL TOTAL DE MUJERES DE LA EDAD INDICADA, SEGUN LOS CENSOS DE POBLACION DE LOS AÑOS 70, CATORCE PAISES DE AMERICA LATINA: a/

País	Año del censo	Porcentaje de mujeres por grupos de edades respecto al total				
		15-49 años	15-19 años	20-29 años	30-39 años	40-49 años
<i>Convivientes</i>						
Guatemala	1973	35,4	18,1	39,8	44,2	38,4
Honduras	1974	33,5	16,8	39,7	41,6	34,5
Panamá	1970	31,3	14,3	37,0	38,8	31,3
El Salvador	1971	30,7	14,4	35,7	39,0	30,8
Rep. Dominicana	1970	30,6	16,4	38,0	37,3	28,5
Nicaragua	1971	24,2	12,0	30,0	29,3	22,8
Venezuela	1971	17,8	6,2	19,1	25,7	21,7
Paraguay	1972	12,9	3,8	16,0	17,9	13,3
Colombia	1973	10,3	4,4	12,4	13,4	10,8
México	1970	10,0	5,1	11,3	12,3	11,0
Costa Rica	1973	9,1	4,0	10,6	12,0	10,2
Argentina	1970	6,4	2,9	6,9	8,1	6,4
Brasil	1970	4,1	1,4	4,5	5,7	4,9
Chile	1970	2,7	0,7	2,7	3,6	3,5
<i>Casadas</i>						
Guatemala	1973	30,2	10,0	32,4	40,1	40,2
Honduras	1974	26,2	7,7	27,1	37,0	37,3
Panamá	1970	27,8	5,7	26,6	39,6	42,6
El Salvador	1971	27,7	5,9	27,8	38,8	40,5
Rep. Dominicana	1970	28,6	5,4	28,5	42,7	47,0
Nicaragua	1971	35,0	9,1	36,3	50,2	50,2
Venezuela	1971	36,3	9,7	38,4	51,8	50,6
Paraguay	1972	39,8	7,2	38,5	59,2	61,2
Colombia	1973	41,6	8,7	43,6	61,6	60,2
México	1970	52,3	15,0	56,2	71,8	69,4
Costa Rica	1973	45,5	10,8	48,0	66,4	65,9
Argentina	1970	54,3	7,7	49,0	73,0	73,5
Brasil	1970	51,3	10,6	52,9	74,4	71,4
Chile	1970	51,2	8,3	51,2	73,2	70,3

Fuente: Censos nacionales de población. Tomado de Camisa, *op. cit.*, cuadro 1, pág. 17.

a/ Los países se presentan ordenados según el porcentaje decreciente de mujeres convivientes de 15 a 19 años de edad.

a) *Educación y fecundidad conyugal*

Como se señalara al comenzar este estudio acerca de las tendencias del cambio socio-económico y de la fecundidad, son varias las vías mediante las cuales el nivel de instrucción de las mujeres y las parejas afecta la fecundidad, todas las cuales han podido ser identificadas empíricamente en la región. En efecto, las encuestas sobre fecundidad permiten señalar que un mayor nivel de instrucción lleva a mayores aspiraciones educacionales y ocupacionales para los hijos, a actitudes más favorables hacia la planificación de la familia, a una mayor y mejor información sobre métodos anticonceptivos y a una mayor práctica de la regulación de la natalidad.

En los cuadros 4 y 5 se resume la información acerca de las relaciones entre fecundidad y educación proveniente de una serie de encuestas realizadas en países de la región.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, exceptuando sólo Buenos Aires y Panamá, todas las áreas urbanas latinoamericanas y sus poblaciones nacionales muestran una relación inversa entre la educación y la fecundidad, con una leve alza en el nivel universitario, cuando se examina el promedio de niños nacidos vivos al final de los años reproductivos de la mujer. De los dos casos de excepción, Buenos Aires es el más alejado de los patrones comunes, mientras que Panamá se ajusta a él salvo en que la fecundidad es más alta entre las mujeres con alguna educación primaria, que entre las que no tienen educación formal. A pesar que los descensos más agudos se encuentran entre los niveles de "alguna educación primaria" y "educación primaria completa", el punto exacto de ruptura cambia de país a país y de ciudad a ciudad. El mismo modelo se encuentra en las áreas rurales (véase el cuadro 4).

De los estudios anteriores se pueden des-

prender dos conclusiones generales. La primera es que no parece posible afirmar la existencia de un valor umbral que debería alcanzarse antes que la educación comience a afectar negativamente la fecundidad.

La segunda conclusión es que no obstante algunos niveles de instrucción que aparecen como críticos para acelerar (no comenzar) la disminución de la fecundidad, ellos varían no sólo de país a país, sino de región a región dentro de un país, así como de las áreas urbanas a las rurales. Consecuentemente, para usar políticas educacionales como un medio para hacer descender la fecundidad, se hace necesario evaluar el impacto de la educación formal sobre la fecundidad en cada caso particular.

Ninguna de las conclusiones anteriores lleva a negar la influencia que podría tener sobre la fecundidad una mayor asignación de recursos públicos en gastos de educación, para combatir el analfabetismo rural y mejorar la calidad y cobertura de la educación primaria en las áreas urbanas. Sin embargo, ellas son una advertencia para no tomar los mejoramientos educacionales como panacea para acelerar los descensos en la fecundidad. Como se sugirió anteriormente, la educación afecta la fecundidad a través de cambios en actitudes, conocimientos y aspiraciones, así como a través de las mayores oportunidades que ofrecen los niveles más altos de educación para adoptar los medios necesarios para ajustar el comportamiento a aquellos cambios socio-psicológicos. Otros factores estructurales influirán entonces en la intensidad relativa con que la educación afecta a la fecundidad, ya sea moldeando respuestas culturales y socio-psicológicas diferentes a aquellas esperadas por un mejoramiento educacional o colocando barreras a los cambios de conducta. Por ejemplo, podría esperarse que el impacto de la educación sobre la fecundidad fuera más bien leve, si las condiciones estruc-

Cuadro 4

NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR NIVEL DE INSTRUCCION DE LAS MUJERES ENCUESTADAS EN AREAS RURALES DE SIETE PAISES DE AMERICA LATINA, PARA LA DECADA 1960-1970

Países y regiones	Número medio de hijos				
	Total	Nivel de instrucción			
		Ninguna	Primaria	Secundaria	Universitaria
Bolivia <u>a/</u>					
La Paz (Rural)	4,45	4,91	3,71	2,77	—
Cochabamba (Rural)	4,17	4,60	3,26	4,00	—
Sta. Cruz (Rural)	4,07	5,23	3,77	5,00	—
Ecuador <u>b/</u>					
Sierra	4,87	5,53	3,91 <u>f/</u>	2,62	—
Costa	5,14	6,68	4,57	3,85	—
Colombia					
Total (Rural) <u>c/</u>	—	7,2	6,4 <u>f/</u>	3,0 <u>g/</u>	—
Cartagena <u>d/</u>	4,91	5,68	4,58 <u>f/</u>	5,25	—
Neira <u>d/</u>	6,13	5,83	5,67 <u>f/</u>	3,50	—
Chile					
Cauquenes	3,03	4,86	1,26	1,21	—
Mostazal	3,48	4,81	2,49	1,38	—
México					
Total (Rural) <u>c/</u>	—	7,6	6,9 <u>f/</u>	3,9 <u>f/</u>	—
Guelavia <u>d/</u>	3,80	4,69	3,35	—	—
Pabellón <u>d/</u>	4,16	5,54	1,89 <u>f/</u>	0,25	—
Perú					
Rural <u>e/</u>	—	5,38	4,69	3,44	—
Costa Rica					
Rural <u>c/</u>	—	7,8	5,6 <u>f/</u>	3,8 <u>g/</u>	—

Fuente: a/ Centro de Estudios de Población y Familia, "Condiccionamientos Socioculturales de la Fecundidad en Bolivia", C.E.P., 1967-1969, p. 93, cuadro 2.44. Las cifras corresponden a personas no solteras.

b/ Merlo, Pedro, *Ecuador: Análisis de una Encuesta de Fecundidad Urbana y Rural realizada en el año 1967-1968*, CELADE, Serie C. N° 133, Santiago, Chile, 1971, cuadro 10. Las cifras se refieren a las mujeres casadas y a aquéllas que viven en uniones consensuales.

c/ Fucaraccio, Angel, *Algunos Efectos del Desarrollo sobre la Población*, CELADE, (mimeo), 1973, cuadro 5, con datos de PECFAL-Rural. Las cifras se refieren a las mujeres casadas.

d/ Miró, Carmen A. y Mertens, Walter, *Influencia de Algunas Variables Intermedias en el Nivel y en las Diferencias de Fecundidad Urbana y Rural en América Latina*, CELADE, Serie A, N° 92, Santiago, Chile, 1969, cuadro 7. Las cifras se refieren a mujeres que han estado alguna vez embarazadas.

e/ Oficina Nacional de Estadística y Censos, Instituto Nacional de Planificación, *La Población del Perú (1974)*, cuadro 3. Las cifras se refieren a las madres.

f/ Educación primaria completa, no especificada en otros casos.

g/ Educación secundaria completa, no especificada en otros casos.

Cuadro 5

NUMERO MEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS AL TERMINO DEL PERIODO REPRODUCTIVO,
POR NIVEL DE INSTRUCCION. RESUMEN DE RESULTADOS. AREAS URBANAS DE LOS PAISES
(Ciudades o países)

Países y regiones	Total	Número medio de hijos					
		Nivel de Instrucción					
		Ninguna	Alguna primaria	Primaria completa	Alguna secundaria	Secundaria completa	Alguna universitaria
Buenos Aires <u>a/</u>	1,49	3,14	2,10	1,72	1,76	1,48	1,91
Río de Janeiro <u>a/</u>	2,25	4,68	3,02	2,80	2,20	2,09	2,17
Panamá <u>a/</u>	2,74	3,44	3,68	3,53	3,08	2,64	2,44
Caracas <u>a/</u>	2,97	4,56	4,08	3,15	2,73	2,59	2,56
San José <u>a/</u>	2,98	5,09	4,96	3,76	2,93	2,38	2,76
Bogotá <u>a/</u>	3,16	5,01	4,28	3,86	3,56	3,18	3,18
México <u>a/</u>	3,27	4,72	4,94	4,03	3,56	3,56	3,03
Bolivia							
Total <u>b/</u>	—	7,2	7,3	6,4	4,2	—	—
Sta. Cruz <u>c/</u>	2,2	6,0	3,9	—	3,0	—	3,8
La Paz <u>c/</u>	3,61	4,7	3,51	—	2,64	—	2,67
Cochabamba <u>c/</u>	4,0	6,4	4,4	—	3,2	—	2,2
Argentina							
Posadas <u>d/</u>	—	—	5,3	3,5	—	2,6	—
Costa Rica 1973							
Total <u>e/</u>	6,8	—	8,6	5,8	4,5	3,3	—
San José	4,6	—	6,0	4,4	3,7	3,2	—
Otros lugares	6,0	—	7,3	5,6	5,4	3,4	—
Ecuador							
Costa <u>f/</u>	—	5,6	5,0	3,7	3,5	1,9	1,7
Montaí <u>f/</u>	—	4,7	4,5	3,5	3,1	4,3	1,8

Fuentes: a/ Miró, Carmen y Mertens, Walter, *Influencia de Algunas Variables Intermedias en el Nivel y en las Diferenciales de Fecundidad Urbana y Rural de América Latina*, CELADE, Serie A, N° 92, Santiago, Chile, 1969.

b/ Arretx, Carmen, *Análisis de la Fecundidad de Bolivia Basado en los Datos de la Encuesta Nacional de 1975*, La Paz, Bolivia, Instituto Nacional de Estadísticas, CELADE, Santiago, Chile, 1976.

c/ Centro de Estudios de Población y Familia, *Condiciones Socioculturales de la Fecundidad en Bolivia*, La Paz, Bolivia, C.E.P., 1969.

d/ Arretx, Carmen y Palou, Marta, "Fecundidad", en Dirección General de Estadística y Censos, *Encuesta Demográfica Retrospectiva de Posadas*, Provincia de Misiones, República Argentina, 1976.

e/ Chackiel, Juan, *La Fecundidad y la Mortalidad en Costa Rica, 1963-1973*, CELADE, Serie A. N° 1023, San José, Costa Rica, 1976.

f/ Merlo, Pedro, *Ecuador: Análisis de la Encuesta de Fecundidad Urbana y Rural Realizada en el año 1967-1968*, CELADE, Serie C. No. 133, Santiago, Chile, 1971.

turales estuvieren negando la oportunidad de movilidad ascendente a grandes grupos sociales urbanos y rurales, al mismo tiempo que incentivan a tener familias grandes, o si esos grupos tienen un limitado acceso a medios efectivos de control de la natalidad.

En resumen, aunque los mejoramientos educacionales pueden conducir a descensos en la fecundidad, deberían ser reforzados con cambios estructurales más amplios.

b) La participación de la mujer en la fuerza de trabajo y la fecundidad

La creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo es otro factor considerado como determinante en la relación negativa entre el desarrollo socio-económico y la fecundidad.

No obstante haberse estimado que no menos de 10 millones de mujeres ingresarán a la fuerza de trabajo antes de fines de siglo (CEPAL, s.f.), la tasa de participación femenina aumentó muy poco de 1950 a 1970 (Elizaga, 1974; Pantelides, 1976; Oficina Internacional del Trabajo, 1977). Las cifras recogidas por la Oficina Internacional del Trabajo para todos los países de la América Latina y el Caribe demuestran que mientras la tasa de participación de la mujer fue 12,70 por ciento para todas las edades en 1950, disminuyendo a 12,57 por ciento en 1960, había aumentado a 13,50 por ciento en 1970. Las tasas de participación tendieron a disminuir en las edades extremas, debido en parte a un aumento en el número de años de escolaridad (lo que retrasa el ingreso al mercado de trabajo) y principalmente por la aplicación de definiciones más precisas del trabajo femenino en los últimos censos.

Desde un punto de vista más cualitativo, la participación es principalmente al ni-

vel obrero, notándose sin embargo una tendencia a que el predominio pase desde el servicio doméstico a las industrias caseras, y de ellas a las ocupaciones obreras más productivas (Fucaraccio, 1974; Elizaga, 1974).

Además, especialmente en algunos países, la distribución de la fuerza de trabajo femenina ha cambiado drásticamente de la agricultura a los sectores secundarios y terciarios. México es el más notable ejemplo en este respecto: el porcentaje de la fuerza de trabajo femenina en la agricultura descendió de 32,6 por ciento en 1960 a 10,8 por ciento en 1970, mientras que la proporción en los sectores secundarios y terciarios aumentó de 13,0 por ciento a 18,8 por ciento, y de 53,1 por ciento a 60,1 por ciento, respectivamente (Uthoff y González, 1976).

Al examinar la asociación entre la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y la fecundidad, la generalización de que a cualquier edad ambas están negativamente asociadas tiene un apoyo empírico bastante firme en la América Latina, particularmente en relación a la mujer casada (Rothman, 1969; Hass, 1971; Kirsch, 1973; Elizaga, 1974; CEPAL, s.f.; Davidson, 1973; Arretx, 1976). Sin embargo, la intensidad de la relación, y aun la posibilidad de que el signo de ella sea alterado, depende de una serie de factores. Al mismo tiempo, la naturaleza de las interrelaciones es difícil de determinar en los estudios transversales. Muchas mujeres tratan de restringir su fecundidad debido a que trabajan. Otras tienen pocos o ningún niño y por lo tanto tienen libertad para trabajar. Por último, generalmente en los estratos sociales más bajos, las mujeres trabajan porque tienen más hijos que los que sus maridos pueden mantener. Tomando esto en cuenta, analizaremos ahora algunos de los factores que esta-

rían afectando la solidez de esta relación.

El examen de los resultados de una serie de estudios en países de la región permite llegar a la conclusión de que la participación de la mujer en el trabajo está negativamente relacionada con la fecundidad sólo cuando existe una incompatibilidad entre los papeles de madre y de trabajadora, la que, a su vez, depende del tipo de trabajo realizado. La menor incompatibilidad de roles, así como la mayor exposición a una cultura industrial-urbana que reconoce a las mujeres papeles distintos del de madre, corresponden generalmente a trabajos del mercado formal y en los sectores secundario y terciario de la economía. Por consiguiente, a nivel agregado, la solidez de la relación entre la participación femenina y la fecundidad en el futuro de la región dependerá del efecto que tengan los niveles y tipos de desarrollo social y económico tanto sobre las características de la fuerza de trabajo femenina como sobre la estructura y los niveles de empleo.

c) El efecto de la mortalidad infantil sobre la fecundidad

El último factor de cambio social que afecta hipotéticamente la fecundidad es el descenso en la mortalidad infantil. La hipótesis es que las experiencias personales directas en relación con la muerte de los niños; la experiencia indirecta o el conocimiento de muertes ocurridas en la familia, entre amigos o conocidos; o la experiencia de mortalidad infantil pasada, ahora integrada a la cultura, relacionarán positivamente la fecundidad a la mortalidad infantil. En otras palabras, se espera que el descenso en la mortalidad infantil traiga, con cierta demora, un descenso en la fecundidad.

Sin embargo, debe notarse que la relación postulada entre la mortalidad infantil y la

fecundidad supone que las madres son capaces de tomar la decisión de tener otro niño, de postergar un nuevo nacimiento o de no tener más hijos. En aquellas áreas, regiones y grupos sociales en que este requisito no esté presente, es decir, en donde no esté generalizada la práctica del control de la natalidad, las disminuciones en la mortalidad serán sólo levemente compensadas por descensos en la fecundidad debidos a esa causa, aumentando por consiguiente el crecimiento de la población en ellos.

d) Cambio socioeconómico, urbanización y fecundidad urbano-rural

Al igual que en otras regiones del mundo, en la América Latina la urbanización y la fecundidad están negativamente relacionadas.

Un examen más detallado de esas relaciones y tendencias debería comenzar por la aclaración, más bien obvia, de que "la urbanización" es sólo una forma breve de referirse a toda una red de procesos sociales, económicos y culturales que están típicamente asociados a un contexto urbano, y a su difusión a través de la estructura societal. Este contexto urbano no es homogéneo, ni social ni ecológicamente, y la comprensión de la fecundidad general y marital no puede sino tomar en cuenta las diferenciales por clase social y estratos sociales. Igualmente, la difusión de los patrones de fecundidad urbana a través de toda la red urbana y desde ella a los lugares semi-urbanos y rurales está, probablemente, muy influida por las características específicas de dicha red en cada país.

La posición teórica de la urbanización en relación a la fecundidad es, por lo tanto, diferente de la de los otros factores socio-económicos mencionados en las sec-

ciones anteriores: las diferencias urbano-rurales se deberían en parte a los diferentes valores que esos factores alcanzan en el contexto urbano y rural o a la forma particular como se combinan en uno y otro ambiente, y en parte a otros factores sociales y culturales que no se miden directamente pero que están incluidos en el concepto de urbano y rural.

La menor fecundidad en las áreas urbanas en comparación con las rurales no es óbice para que existan, dentro de las ciudades, grupos de alta fecundidad. Aunque a veces se presume que esos grupos están constituidos principalmente por mujeres migrantes, ellos parecen responder más bien a diferencias socioeconómicas que de lugar de nacimiento.

Toda la información disponible para la América Latina muestra que las mujeres cuyos esposos son trabajadores asalariados no calificados, o trabajadores manuales por cuenta propia, tienen las más altas tasas urbanas de natalidad; en algunos casos éstas son aun más altas que las tasas de natalidad rural o se aproximan a ellas. Por otro lado, los empresarios, los gerentes y empleados muestran las tasas más bajas en todas las ciudades, seguidos muy de cerca por los trabajadores no manuales por cuenta propia y los obreros calificados. En algunos casos estos últimos están más cerca al grupo más bajo de fecundidad que cualquier otro grupo ocupacional.

La relación negativa entre el ingreso familiar y la fecundidad es otro factor que produce agudas diferencias en los grupos intraurbanos. Los estudios sobre el tema son escasos, pero tienden a apoyar esa generalización en la América Latina (Fucarraccio y Arretx, 1975; Carvalho, 1976).

Las grandes diferencias en la fecundidad por niveles educacionales en las áreas urba-

nas, y la presencia de grupos urbanos segregados social y ecológicamente, con muy pocas oportunidades de mejorar sus niveles de instrucción, son otros factores que contribuyen a mantener los altos niveles de fecundidad urbana.

Resumiendo, la presencia de grupos sociales urbanos con fecundidad alta está estrechamente asociada a las agudas desigualdades en relación con los niveles de vida y las oportunidades existentes ahora, y en algunos casos recientemente empeoradas, en el contexto urbano. Estas desigualdades estarían afectando la fecundidad tanto desde el punto de vista de la oferta de medios de control natal como de la demanda por ellos. Esta última será discutida aquí, postergando la evidencia con respecto a la primera para una sección sobre los programas de planificación de la familia.

El conocimiento sobre los factores que contribuyen a una demanda comparativamente débil de medios de control de la natalidad es altamente especulativo. Sin embargo, la poca información existente permite construir una interpretación razonablemente coherente sobre los procesos que, posiblemente, están ocurriendo.

Ya sean nativos urbanos o migrantes, los trabajadores manuales por cuenta propia y los obreros no calificados —es decir, los jefes de familias con alta fecundidad— constituyen esa gran proporción de la población urbana que apenas sobrevive en el mercado laboral “informal” o “marginal”, que vive en poblaciones marginales bajo deplorables condiciones sanitarias y habitacionales y que tiene poco o ningún acceso a la educación y a los servicios de salud. La inseguridad en el empleo y la extrema pobreza obligan a los miembros de esos estratos a desarrollar estrategias de supervivencia tanto familiares como comunales. Un papel importante de esas estrategias lo constituye el desarrollo de todo un

sistema de redes de intercambio y ayuda recíproca, basado en los recursos sociales del individuo. Ese sistema se apoya, a su vez, en la existencia de familias numerosas que dan la oportunidad de contar con el trabajo y la ayuda de los niños.

Cabe, sin embargo, hacer una advertencia. Un estudio reciente sobre las familias urbanas de bajos ingresos en Costa Rica, realizado por el CELADE, permite subrayar los efectos meramente de supervivencia que tiene una estrategia de este tipo para familias en extrema pobreza: cuando los ingresos del padre colocan a la familia en el grupo de más bajos ingresos, las ganancias adicionales resultantes del trabajo de los niños no permiten a una familia moverse al siguiente estrato de pobreza. Sólo en el estrato inmediatamente superior al último vienen a notarse diferencias con las ganancias adicionales: en él un tercio de las familias serían miembros del estrato inferior a no ser por los ingresos que suministran las actividades económicas informales de los niños.

Lo anterior no significa desconocer que los patrones económicosociales familiares y comunitarios que prevalecen en los estratos urbanos pobres están funcionalmente relacionados a la alta fecundidad. Quienes están en el nivel más bajo dentro de la estratificación del ingreso saben por experiencia que si el trabajo de los niños no les permite mejorar su suerte, tampoco estarían mejor si tuvieran menos niños. Aquéllos que están más bajo que la línea de absoluta pobreza, pero no pertenecen al último estrato, también saben por experiencia que los niños cuestan menos que los beneficios (sociales y económicos) que ellos proporcionan.

Al contrario, esos patrones se hacen innecesarios cuando el padre o ambos cónyuges tienen trabajo estable y perciben ingresos suficientes para solventar los gas-

tos familiares sin acudir al trabajo de los niños. Los mayores niveles de instrucción que generalmente acompañan a los ingresos más altos y las expectativas de movilidad social que tienden a crear llevan a preferir familias más pequeñas que permitan ampliar las oportunidades de cada uno de sus miembros.

Los estudios disponibles sobre las tendencias en la estratificación social en la América Latina han puesto de manifiesto una considerable expansión de los estratos medios. Al mismo tiempo, las tendencias en la distribución del ingreso en los países de la región muestran que ella se ha hecho más favorable para esos estratos y el estrato más alto de los trabajadores manuales, mientras que el estrato más pobre se ha vuelto aún más pobre.

Las tendencias anteriores están conduciendo a dos patrones diferentes de fecundidad urbana: un patrón de la clase media y los trabajadores calificados que, como respuesta a las nuevas oportunidades que se les ha abierto en la estructura social, se han movido o están moviéndose hacia niveles de fecundidad más bajos y un menor tamaño de la familia; y el patrón de "sector informal" o "marginal", común a los estratos más pobres de los grupos subempleados no calificados y los trabajadores manuales por cuenta propia y de servicios, donde todavía prevalecen la alta fecundidad y las familias numerosas.

Como veremos más adelante, las diferencias en fecundidad por estrato social se deben en parte al acceso diferencial que tienen los miembros de diversos estratos a los medios anticonceptivos más modernos. Pero, como se ha tratado de demostrar aquí, esas diferencias no pueden explicarse cabalmente si no se toman en cuenta los diversos contextos en los cuales se desarrolla la vida de las familias perte-

recientes a estratos diversos, y muy en especial las presiones comparativamente más débiles para regular la fecundidad que generan los contextos de pobreza extrema. Por eso cabe razonablemente esperar que las diferencias entre la fecundidad de los estratos más pobres y el resto de los estratos sociales se sigan agudizando a medida que disminuyen los niveles de fecundidad, como ya hay indicios de que ha ocurrido en algunos países de la región durante los últimos años. (Potter, Joseph E., *Demographic Factors and Income Distribution in Latin America*, Conferencia de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población sobre Cambios Económicos y Demográficos, Helsinki, 28 de agosto — 12 de septiembre de 1978). La reducción de esas diferencias dependerá en gran parte de la medida en que los países tengan éxito en erradicar la pobreza extrema y sólo secundariamente de la aplicación masiva de programas de planificación de la familia.

Los diferentes contextos rurales y la posición que ocupan las familias en la estructura social rural están relacionados a las diferencias de fecundidad entre distintos grupos sociales rurales. Como en el caso urbano, los determinantes socio económicos de la fecundidad no están cambiando ni se combinan al azar, sino, por el contrario, siguen ciertos patrones bien establecidos y condicionados estructuralmente.

De acuerdo a la interpretación más aceptada entre los estudiosos del tema, las formas tradicionales de producción agrícola y su correspondiente estructura social caracterizadas por grandes latifundios y tierras de campesinos ya sea de tipo individual o comunal, ambos estrechamente ligados por lo que se ha dado en llamar el “complejo simbiótico latifundio—mini-

fundio”, condujeron a un tipo de familia donde la producción y el consumo no se distinguen claramente y los hijos hacen desde temprana edad una contribución económica a la familia. De hecho, fue la temprana incorporación de los hijos a las actividades económicas lo que hizo posible que los campesinos tipo colonos trabajaran para la hacienda al mismo tiempo que cultivaban el pedazo de tierra que se les había asignado. Fue también el trabajo de los niños lo que posibilitó que los campesinos independientes y sus hijos adultos se pudieran emplear como trabajadores temporales. Al mismo tiempo, el aislamiento de los núcleos urbanos y el poco acceso a la educación contribuyeron a mantener patrones de autoconsumo y bajos niveles de aspiración. En dicho contexto estructural no era considerado perjudicial para el bienestar familiar tener muchos niños y la fecundidad era alta.

La situación ya descrita habría comenzado a cambiar debido a las transformaciones de la estructura social rural que han estado ocurriendo en las últimas décadas. Las formas tradicionales de organizar la producción agrícola están siendo reemplazadas gradualmente por empresas agrícolas típicamente capitalistas que hacen uso de menor cantidad de trabajadores cuyos salarios son pagados casi en su totalidad en dinero efectivo y cuya relación con los empleadores es muy parecida al tipo de relación laboral que prevalece en el medio ambiente industrial urbano. Al mismo tiempo, diferentes esquemas de reforma agraria han estimulado la organización de cooperativas y otros tipos de empresa agrícola no tradicional. Estas nuevas formas de organizar la producción agrícola no sólo han aumentado la heterogeneidad de la estructura social-rural, sino muy probablemente también han cambiado las funciones económicas y sociales de la familia de los trabajado-

res rurales y campesinos más afectados por esos cambios. Un aumento en las diferenciales de fecundidad en las áreas rurales, debido a la presencia simultánea de patrones estructurales que favorecen distintos patrones de fecundidad, debería ser el resultado demográfico final de todos esos cambios, de acuerdo al criterio resumido aquí.

El punto de vista anterior conduce a la hipótesis que el desarrollo de la agricultura capitalista y el surgimiento de un proletariado rural han debilitado a la familia como una unidad de producción, y han fortalecido su función como una unidad de consumo. Esto, a su vez, llevaría a una redefinición interna de los roles dentro de la familia, y a una severa limitación del papel de los niños como trabajadores. Los cambios en el significado económico de los niños llevaría, a su vez, y con un cierto rezago, a una fecundidad más baja.

La gran variedad de formas de organización productiva que han tratado de implementar los distintos programas de reforma agraria no permiten adelantar ninguna hipótesis general sobre cómo éstas han afectado las funciones y la fecundidad de la familia rural.

Las presiones hacia un cambio en la fecundidad, derivadas de los cambios estructurales en la organización de la producción agrícola, se verían reforzadas por la urbanización creciente, por las comunicaciones más fáciles entre las ciudades y el campo, y por una mayor difusión a las áreas rurales de los patrones de vida urbanos mediante los medios de comunicación. Todos ellos habrían cambiado los patrones de consumo rural, habrían fortalecido la orientación hacia el mercado de la economía campesina y habrían elevado las aspiraciones de los campesinos y de sus hijos. La suma de estos cambios habría conducido a una preferencia por las familias de tamaño más pequeño que

el tradicional e, indirectamente, a una fecundidad inferior. 8]

Esta visión de cómo los cambios estructurales están afectando la fecundidad rural requiere algunas calificaciones. La primera es que las familias proletarias rurales que estarían orientadas a un tamaño más pequeño de familia y que, probablemente, tendrían mayor acceso a los servicios de control de la natalidad, no son sino una pequeña minoría de la población rural. Aun cuando la hipótesis con respecto a ellas fuera correcta, su contribución a los descensos en la fecundidad en las áreas rurales sería, por lo tanto, más bien débil.

Una segunda calificación es que los cambios sociales y económicos recientes en las áreas rurales sólo han modificado el carácter del "complejo latifundio—minifundio", haciendo que las grandes empresas agrícolas confíen más en un pequeño número de trabajadores permanentes y en un gran número de trabajadores de temporada, pero no lo han eliminado. Los trabajadores de temporada son principalmente campesinos y sus hijos mayores, que delegan a sus mujeres y a hijos más jóvenes las actividades en sus parcelas. Las condiciones hipotéticamente conducentes a asignar un valor económico a los hijos y de preferir grandes familias, por lo tanto, todavía estarían presentes en el campo latinoamericano.

Una tercera calificación es que la escasez de tierra creada por la estructura predominante de tenencia de la tierra puede tener un efecto independiente sobre la fecundidad. Históricamente, una escasez real de tierra estuvo estrechamente relacionada a

8] Algunos de los estudios que presentan versiones diferentes pero básicamente similares de este punto de vista son: Lerner, 1974; Errázuriz, 1976; Geller, 1976; Niedworok y Prates, 1977; González, 1977; Urzúa, 1975.

los cambios de fecundidad en Europa. Dentro de la América Latina la combinación de escasez de tierra, debida a la alta concentración de la propiedad, con pocas oportunidades de empleo es vista generalmente como uno de los factores explicativos más importantes del éxodo rural. La reducción de la fecundidad es otra respuesta demográfica hipotéticamente posible a esas restricciones institucionales.

La poca información empírica existente sobre el tema no permite comprender completamente todos los procesos involucrados, ni identificar con certeza los factores más relevantes para acelerar el cambio en la fecundidad en las áreas rurales de la América Latina. Aunque ellos dan, en general, un cierto apoyo empírico a las hipótesis planteadas, son insuficientes para darlas por probadas y dan a nuestro conocimiento acerca del tema un carácter sólo conjetural.

Hasta el momento sólo se ha discutido el efecto real y el probable de los cambios socio-económicos sobre la demanda por medios para regular la fecundidad. Se pasará ahora a discutir los factores que afectan la oferta de esos medios.

C. *Planificación de la familia y reducción de la fecundidad*

Los descensos en la fecundidad marital no sólo requieren que haya una motivación por familias más pequeñas sino que se utilice algún medio de control de la natalidad. Esto, a su vez, requiere que las parejas, o al menos las mujeres, conozcan las prácticas modernas de anticoncepción

y tengan acceso a los medios apropiados. La tarea de hacer posible este conocimiento y práctica ha sido asignada principalmente a los programas gubernamentales y privados de planificación de la familia en la América Latina.

Los primeros programas de planificación de la familia en la región, fueron organizados por instituciones privadas en México (1959), Uruguay (1961), Chile y Honduras (1963). Venezuela (1963) y Cuba (1964) fueron los primeros países en establecer programas gubernamentales. Guatemala y México los siguieron en 1965 con actividades de sus respectivos institutos de Seguridad Social. Sin embargo, en estos dos casos los programas de control natal fueron muy pequeños y sin importancia hasta 1967, en el caso de Guatemala, y 1973 en el de México. De hecho, no es sino hasta 1966 que los programas gubernamentales de planificación de la familia comenzaron a ser rápidamente organizados en la mayoría de los países de la América Latina. Hacia 1975 todos los países tenían programas en funcionamiento, ya sea públicos o privados, y sólo en la Argentina, el Brasil, el Perú y Uruguay tenían únicamente programas privados.

Toda la evidencia disponible demuestra que el comienzo del descenso en la fecundidad ha ocurrido en Latinoamérica y el Caribe en un momento en que los programas auspiciados por los gobiernos no existían o bien estaban recién comenzando. 9] La práctica del aborto y el uso de métodos anticonceptivos tradicionales habría permitido a un número creciente de parejas ajustar su fecundidad a las condiciones socio-económicas del momento. Ello estaría indicando que la fecundidad en muchos países de la América Latina y el Caribe habría comenzado a declinar independientemente de los programas de planificación de la familia en gran escala, aunque la implementación de tales programas debería vincularse con la intensi-

9] Conning, 1972; para los casos de Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Panamá y otros países con descensos menos agudos Oeschli y Kirk, 1975; para todos los países latinoamericanos y del Caribe, Bilderback y Bogan, 1976.

ficación de esa tendencia en años recientes, como se dirá más adelante.

El CELADE está llevando a cabo un esfuerzo sistemático orientado a resumir la información sobre los logros obtenidos por los programas de planificación de la familia en la América Latina y a diseñar metodologías capaces de evaluarlos mejor (Soto, 1975; Bocaz y Soto, 1976; Soto, 1976; Bocaz, 1976; Soto y Bocaz, 1976; Soto, 1977).

Dentro de ese esfuerzo, la influencia directa del programa, se define a través del número total de mujeres registradas en un programa, en particular sobre el total de mujeres en edad fértil, la cobertura del programa, o la relación entre mujeres activas en el programa y mujeres en años fértiles; las tasas de continuidad, definidas como el número de mujeres que se mantienen activas de entre todas las mujeres registradas en el programa, han sido estimadas por Soto para una serie de programas y para el período entre su inicio y diciembre de 1975 (Soto, 1977). Con la sola excepción de los programas del Ministerio de Salud Pública de Costa Rica, del Servicio Nacional de Salud de Chile, del Ministerio de Salud de Panamá y del Consejo Nacional de Población y la Familia en la República Dominicana, todos los demás tienen influencia directa, de acuerdo a la definición anterior, sobre no más del 10 por ciento de las mujeres en edad fecunda. En lo que se refiere a sus tasas de continuidad, sólo el Programa del Servicio Nacional de Salud de Chile, el BEMFAM en el Brasil y el de la Asociación Guatemalteca para el Bienestar Familiar tienen tasas cercanas al 40 por ciento después de diez años, cifra que es considerada como aceptable de acuerdo a los estándares internacionales. Al interpretar esos resultados debe, sin embargo, recordarse que ellos no incluyen los programas más importantes en México, Guatemala, Honduras, Colombia y Venezuela.

Métodos desarrollados por el CELADE han permitido hacer estimaciones indirectas de la cobertura de programas de planificación de la familia en una serie de países, así como de su aumento en porcentaje durante 1970-1975. Los resultados se resumen en el cuadro 6.

De acuerdo a esa estimación, a pesar que la cobertura experimentó aumentos impresionantes durante ese quinquenio, seguía siendo todavía más baja en todos los países, siendo Chile, Costa Rica y Colombia los casos en que ella es más alta. De los tres países con la más alta cobertura, uno (Chile) ya experimentó descensos importantes en la fecundidad después que el programa fue iniciado, y los otros dos son precisamente los países que recientemente han mostrado los descensos más rápidos en la fecundidad. Panamá, el país que ha experimentado el mayor aumento en la cobertura del programa, y la República Dominicana, segundo después de Panamá y Colombia en aumentos de cobertura, son al mismo tiempo dos países que muestran disminuciones más bruscas en la fecundidad entre 1970-1975 que lo que las tendencias previas llevarían a esperar (CELADE, 1977). Por otro lado, una cobertura de programa más amplia no ha afectado la fecundidad en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Las mujeres que participan en los programas para los cuales el CELADE tiene información en 1975 son de un promedio inferior de edad que las mujeres en edad fecunda. Al mismo tiempo, aquéllas que entraron en el programa durante ese año son más jóvenes y tienen un menor número de hijos que las ingresadas en años anteriores: en la mayoría de los casos, su edad promedio está alrededor de 25-27 años y tienen entre dos y tres hijos cuando entran al programa (Soto, 1977). Una cobertura más amplia estaría, por lo tanto, relacionada a cambios en las caracterís-

Cuadro 6

COBERTURA ESTIMADA DE LOS PROGRAMAS DE PLANIFICACION FAMILIAR Y AUMENTOS RELATIVOS ENTRE 1970-1975, EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA

Países	Mujeres en edad fecunda (15-44)		Usuarios estimados		Cobertura estimada		Aumentos relativos de cobertura (o/o)
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970-75
Colombia	4 507 104	5 378 583	115 026	722 311	2,6	13,4	415,4
Costa Rica	353 896	434 157	15 165	68.604	4,3	15,8	267,4
Chile	2 118 354	2 421 434	184 584	516 827	8,7	21,3	144,8
El Salvador	689 976	829 374	33 991	97 036	4,9	11,7	138,8
Guatemala	1 085 390	1 281 707	17 242	57 236	1,6	4,5	181,3
Honduras	518 372	604 209	15 466	60 357	3,0	10,0	233,3
Panamá	288 331	339 958	4 387	32 653	1,5	9,6	540,0
Rep. Dominicana	860 873	1 031 216	14 150	71 625	1,6	7,0	337,5

Fuente: Soto, Zaida, *op. cit.*, cuadro 12, p. 41.

ticas de las usuarias conducentes a un fortalecimiento del impacto de los programas de planificación de la familia sobre la fecundidad.

Desafortunadamente no se tiene una información adecuada en este momento sobre otras características de las usuarias, tales como sus niveles de instrucción, el grupo socio-económico al que pertenecen, sus prácticas de control de la natalidad antes de comenzar en el programa, etc.

Sin embargo, con respecto a los grupos socio-económicos a los que los programas están llegando, toda la información disponible indica que la mujer que pertenece al estrato social más bajo es la que está más ausente de ellos.

Estos resultados arrojan dudas sobre la eficacia de los actuales programas de planificación de la familia para llegar a los grupos focales principales en una políti-

ca demográfica de reducción de la fecundidad. Una motivación más débil, estructuralmente condicionada, a participar en esos programas, combinada con el difícil acceso a ellos, estaría impidiendo una participación más significativa en ellos de mujeres de grupos con fecundidad particularmente alta. Los impresionantes cambios en la cobertura de los programas experimentados en los últimos años alterarán, sin duda, esta situación. La extensión gradual de los programas a otras áreas y grupos sociales está teniendo y tendrá efectos indirectos sobre las mujeres no incluidas en el programa actual. Sin embargo, esos efectos indirectos pueden ser todavía más bien débiles si no se suplementan los programas con políticas socioeconómicas orientadas a eliminar los aspectos estructurales que aquí se han identificado como condicionantes de la baja motivación hacia prácticas de control de la natalidad, y especialmente las situaciones de extrema pobreza urbana y de atraso y pobreza rural.

III. DESARROLLO DESIGUAL Y MIGRACIONES INTERNAS

En una sección anterior se dieron antecedentes acerca de la importancia y las características de la urbanización y el crecimiento urbano en la región. En esta sección se discutirán brevemente las relaciones existentes entre las características que ha asumido el desarrollo de los países de la región y las migraciones internas, consideradas como uno de los componentes del crecimiento de las ciudades y uno de los factores que contribuyen a dar su particular fisonomía a los patrones de urbanización que presentan nuestros países.

Al abordar el tema de las migraciones en relación con los patrones de crecimiento urbano y, más generalmente, de distribución espacial de la población, no puede olvidarse que esos patrones se deben también, y en algunos países prioritariamente, a diferencias en las tasas de crecimiento natural entre áreas urbanas y rurales, entre regiones del interior de los países y entre núcleos urbanos de distinto tamaño. Es necesario recordar además que la reclasificación como urbanos de núcleos previamente definidos como rurales, juega también un papel importante en ese crecimiento.

En el cuadro 7 se presentan los resultados de un reciente estudio hecho por el CELADE acerca de la importancia relativa de cada uno de estos tres componentes en el crecimiento urbano de la América Latina, utilizando como referencia la in-

formación de los censos de población realizados en las tres últimas décadas.

Como demuestra ese cuadro, los países incluidos en el estudio se dividen por partes iguales entre aquéllos en los que el crecimiento natural es más importante en el crecimiento urbano que las migraciones y aquellos otros en los que ocurre justamente lo contrario, pero en todos ellos la importancia relativa de uno u otro componente es muy parecida, con la sola excepción de Cuba, en donde las migraciones tienen una importancia muy secundaria.

No puede, por consiguiente, ignorarse la importancia que tiene el crecimiento natural diferencial en los patrones de distribución de la población prevalecientes en la América Latina, lo que a su vez hace pertinentes para esta sección las discusiones acerca de la mortalidad y la fecundidad planteadas en las secciones anteriores. Al mismo tiempo, caben pocas dudas de que cualquier intento por cambiar los patrones actuales de distribución de la población obligará a modificar el volumen, la composición y la dirección de los flujos migratorios.

Los cambios en la distribución espacial de la población que está experimentando la región son la consecuencia de un vasto proceso migratorio constituido por migraciones temporales o permanentes entre áreas rurales, desde éstas a áreas urbanas y entre estas últimas.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: COMPONENTES DEL CRECIMIENTO URBANO, 1950-1970
(En porcentajes)

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

Fuente: Gatica, Fernando, *La Urbanización en América Latina: 1950-1970; Patrones y Areas Críticas*, Documento presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Area de Población y Desarrollo dentro del marco del Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/CANADA, Santiago de Chile, agosto, 1978, 78 p.

Las migraciones temporales de la fuerza de trabajo agrícola desempleada o subempleada han pasado a ser una parte esencial de la modalidad de desarrollo predominante en la región, ya que permiten a las empresas agrícolas reducir la mano de obra permanente sin correr el riesgo de encontrarse con una escasez de ella en aquellos períodos del año en que deben ampliarla. Por otro lado, para la abundante fuerza de trabajo subempleada, ellas posibilitan una fuente de ingreso adicional que sirve, hasta cierto punto, como un freno para la migración directa rural—urbana.

La heterogeneidad de la estructura agraria está moldeando migraciones permanentes, tanto entre áreas rurales, como desde ellas hacia áreas urbanas. Entre las primeras parece necesario distinguir las que se dirigen hacia áreas de frontera agrícola, las migraciones internacionales permanentes entre áreas rurales de países limítrofes, y las que se llevan a cabo desde plantaciones y haciendas hacia pequeños poblados y aldeas campesinas.

Sin embargo, no cabe duda que tanto por su volumen como por el efecto acumulativo que ellas tienen sobre el proceso de concentración urbana y sus concomitantes económicos, políticos y sociales, la migración rural—urbana merece atención especial. Aunque los censos no proporcionan información que permita determinar directamente la magnitud de esa emigración, estimaciones hechas por el CELADE señalan que durante 1960—1970 las áreas rurales de la región perdieron 24 millones de habitantes, lo que representa el 58,1 por ciento del crecimiento esperado de su población. La transferencia de población rural a las áreas urbanas en el mismo período significó el 53,9 por ciento del crecimiento urbano absoluto.

No obstante la importancia de la emigración rural en el crecimiento urbano, una

parte importante de los migrantes hacia las grandes metrópolis viene de núcleos urbanos más pequeños. El incremento de la urbanización hará, sin duda, que las migraciones entre núcleos urbanos adquieran aún más importancia en el futuro.

En lo que se refiere a la dirección predominante de los flujos de migración interna, los antecedentes disponibles demuestran que los lugares de destino de los movimientos engloban pocas entidades receptoras de significación y en todos los países con información disponible la principal entidad receptora es también la sede del principal centro urbano del país.

Todos los estudios realizados acerca del tema en la región confirman que los movimientos migratorios están estrechamente ligados a las oportunidades de empleo que ofrecen las diversas regiones, áreas y ciudades, así como a los niveles de vida que prevalecen en ellas; a la percepción que tienen los individuos de esas oportunidades y condiciones, y a algunos factores culturales y psico—sociales que afectan ya sea a esas percepciones o a las aspiraciones que los individuos tienen para sí mismos y para sus hijos. Por eso, una comprensión de las relaciones entre el desarrollo y las migraciones y una mejor identificación de las políticas que podrían alterar a estas últimas hace necesario examinar las tendencias más globales del cambio económico y social que están condicionando las oportunidades de empleo, los niveles de vida y las percepciones y aspiraciones de los individuos.

Se acepta generalmente en este momento que los movimientos migratorios están reflejando los desequilibrios existentes en el desarrollo regional y sectorial de los países. Los estudiosos del tema tienden a coincidir en que la modalidad de desarrollo adoptada por los países de la región, apoyada tradicionalmente en la industria-

lización substitutiva de importaciones, se amoldó a los patrones de urbanización previamente existentes en la región que, salvo algunas excepciones, concentraba a la población en una o, a lo sumo, en unas pocas ciudades grandes. Esto habría llevado a un alto grado de concentración del desarrollo industrial y, consiguientemente, de las oportunidades de empleo y de ingresos en esa o esas ciudades, mientras que el resto de las regiones de los países no lograría diversificar su estructura productiva, demandaría menos fuerza de trabajo y proporcionaría menos oportunidades económicas que las primeras. La experiencia más común de los países confirma ese análisis. Sin embargo, hay indicios que en algunos países (el Brasil, por ejemplo), al contrario de lo que cabría esperar si se acepta esa interpretación, la población ha empezado a distribuirse de manera más equilibrada entre ciudades de diverso tamaño. Al mismo tiempo, aunque los efectos redistributivos de diversas políticas de desarrollo regional han sido hasta ahora poco estudiados, hay también indicios de que ellas logran reorientar, al menos parcialmente, la dirección de los flujos migratorios.

El efecto de los cambios ocurridos en las actividades agropecuarias de la región sobre la migración rural es otro punto que no puede dejar de mencionarse. El examen de los antecedentes actualmente disponibles acerca del tema, pone de manifiesto que el proceso de modernización de la agricultura ha implicado profundas modificaciones en las relaciones laborales y —salvo que vaya acompañado de ampliaciones en la frontera agrícola y de cambio en los tipos de cultivos hacia algunos que requieren una mayor utilización de mano de obra permanente— una disminución de la demanda de fuerza de trabajo en el sector, lo que ha restringido las oportunidades ocupacionales de una fuerza de trabajo en crecimiento e incrementado la emigración rural.

A lo anterior viene a agregarse la tendencia detectada en varios países de la región, en el sentido que las empresas agrícolas comerciales, tecnológicamente más avanzadas, prefieren contratar trabajadores temporales por períodos cortos a tener una masa laboral permanente. Esto ha venido a acentuar la tendencia histórica a que los campesinos independientes acrecienten sus ingresos con este tipo de trabajo, evitando así, parcialmente, que se vean forzados a migrar hacia las áreas urbanas. Al mismo tiempo, explica en gran parte las migraciones estacionales rural—rural ya que, por un lado, generalmente no hay suficientes trabajadores en la misma zona para satisfacer la demanda de fuerza de trabajo y, por otro, los empresarios prefieren contratar a no nativos de la zona, e incluso a extranjeros, ya que aceptan salarios menores y tienen menos poder de organización. Sin embargo, a pesar del efecto inhibitorio de la migración rural—urbana que se le atribuye al trabajo temporal, es altamente probable que la tendencia anterior haya hecho que ella aumente desde las zonas en donde operan las empresas agrícolas modernas, al reducirse drásticamente la mano de obra permanente.

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

Debe recordarse, por último, que los patrones de urbanización no son importantes sólo por servir de marco espacial dentro del cual se desarrolla un determinado régimen de producción. Por el contrario, su estructura y el papel que en ella juegan cada uno de los núcleos que lo componen determinan en gran medida la intensidad de los contactos urbano-rurales y la interacción y comunicación entre los núcleos urbanos de distinto tamaño, los que, por su parte, influyen en el volumen y la dirección de las migraciones.

El concepto que aquí se tiene de la interacción y las comunicaciones al interior de la red de asentamientos incluye, por supuesto, la distancia que separa a los diversos núcleos y la red de transporte y caminos existente entre unos y otros; se refiere, además, al flujo de bienes y servicios, a la difusión de medios de comunicación desde los centros urbanos mayores hacia los otros y, en general, a todo tipo de contactos que permita transmitir las pautas culturales de un tipo de asentamiento a otro.

El examen de las interacciones y comunicaciones al interior de la red urbana en cuanto transmisoras de pautas culturales, es importante para entender los aspectos de carácter más psico-social que están determinando las migraciones. El incre-

mento de la interacción y los contactos entre los habitantes de centros urbanos de distinto tamaño y de áreas urbanas y rurales, contribuyen a cambiar las motivaciones, actitudes, creencias y aspiraciones de los individuos o las familias, así como la evaluación que ellos hacen de sus oportunidades en el lugar de origen, comparadas con las que les ofrecerían otros lugares. En otras palabras, el proceso de difusión de pautas culturales urbanas produciría por sí mismo una cierta movilidad psicológica que, muchas veces, serviría de preludio a la migración hacia las ciudades

Las características del cambio socio-económico de la región en los años recientes, unidas a la mayor integración urbano-rural que inevitablemente produce el proceso de urbanización, hacen altamente dudoso que la migración rural-urbana pueda disminuir de manera muy significativa en los próximos años. Al mismo tiempo, la persistencia de marcados desequilibrios regionales al interior de los países y la tendencia a concentrar la actividad económica y social en un reducido número de centros urbanos mayores hacen altamente probable que, si no se adoptan políticas sectoriales y regionales correctivas, los flujos migratorios sigan dirigiéndose principalmente hacia una o unas pocas ciudades mayores.

BIBLIOGRAFIA

- Argüello O., *Pobreza, Población y Desarrollo. Las Familias Pobres en Costa Rica*, CELADE, Santiago de Chile, (en prensa).
- Arretx, C., *Análisis de la Fecundidad de Bolivia Basado en los Datos de la Encuesta Demográfica Nacional de 1975*, La Paz, Bolivia, Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República, Instituto Nacional de Estadísticas y CELADE, 1976.
- Bocaz, A., *Métodos de Tipificación y de Protección Anual de la Pareja (Aplicación a Chile, 1960–1974)*, CELADE, Serie A, No. 146, Santiago de Chile, 1976.
- Bocaz, A. y Soto, Z., *Tablas de Eficacia de Uso de Anticonceptivos: su Teoría y Construcción*. CELADE, Serie A. No. 138, Santiago de Chile, 1976.
- Bocaz, A. y Soto, Z., *Programas de Planificación de la Familia: Algunas Tabulaciones Recomendables y su Utilización*, Serie A, No. 147, Santiago de Chile, 1976.
- Carvalho, J.A.M. de, *Diferenciais de Fecundidade no Brasil por Niveis de Renda Familiar*, Belho Horizonte, CEDEPLAR, mayo (mimeo), 1976.
- Carvalho, J.A.M. de y Wood, C.H., *Renda e Concentração de Mortalidade no Brasil*, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de UPNG, CEDEPLAR, Belho Horizonte, octubre (mimeo), 1976.
- CELADE, América Latina: *Evaluación de la Situación Demográfica en el Quinquenio 1970–1975. Comparación de las Estimaciones Previas con las que Resultan de Datos Recientes*, Serie A, No. 155, Santiago de Chile, abril de 1977.
- CEPAL–Naciones Unidas, *Economic Survey of Latin America 1973*, Parte tres, Social Change in Latin America in the Early 1970's. Naciones Unidas, Publicación 74–4–0581, s.f.

- Davidson, M., "A Comparative Study of Fertility in Mexico City and Caracas", en *Social Biology*, Vol. 20, No. 4, diciembre, 1973.
- Elizaga, J.C., "Participación de la Mujer en la Mano de Obra en América Latina: la Fecundidad y Otros Determinantes", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 89, Nos. 5-6, Mayo-junio, 1974.
- Fucaraccio, A., *El Trabajo de la Mujer en Chile, 1970. Parte 1, Capital del País*, CELADE IPI/3, Santiago de Chile, 1974.
- FURACACCIO, A., *El Trabajo Femenino en Bolivia: Un Estudio de Caso*, CELADE, Santiago de Chile (mimeo), 1974.
- Furacaccio, A. y Arretx, C., "Relaciones entre Variables Económicas y Demográficas. Ensayo de un Modelo", en CELADE. *Los Estudios Demográficos en la Planificación del Desarrollo*, CELADE, Serie E, No. 12, Santiago de Chile, 1975.
- Hass, P.H., *Maternal Employment and Fertility in Metropolitan Latin America*, Duke University, 1971.
- Kirsch, H., "El Empleo y el Aprovechamiento de los Recursos Humanos en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XVIII, Nos. 1 y 2, pp. 45-37, 1973.
- OIT, 1950-2000, *Fuerza de Trabajo, América Latina*, Vol. III, 2a. edición, No. 327, cuadro 2, p. 6, 1977.
- OMS, "Health Trends and Prospects, 1950-2000" en *World Health Statistics Reports*, Vol. 27, No. 10, p. 23, 1974.
- Ortega, A. y Rincón M., *Mortalidad*, CELADE, Dirección General de Estadística y Censos de Honduras, Encuesta Demográfica Nacional de Honduras, Fascículo IV, CELADE, Serie A, No. 129, Santiago de Chile, s.f.
- Pantelides, E., *Estudio de la Población Femenina Económicamente Activa en América Latina, 1950-1970*, CELADE, Serie C, No. 161, Santiago de Chile, 1976.
- Preston, S.H., *Causes and Consequences of Mortality Declines in Less Developed Countries During the Twentieth Century*, documento presentado a la Conferencia so-

bre Población y Cambio Económico en Países Menos Desarrollados, 30 setiembre al 2 de octubre, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1976.

Rothman, A.M., *La Participación Femenina en Actividades Económicas en su Relación con el Nivel de Fecundidad en Buenos Aires y México*, CELADE, Serie C, No. 108, Santiago de Chile, 1969.

Soto, Z., *América Latina: Actividades Desarrolladas por los Programas de Planificación de la Familia, 1975*, CELADE, Serie A, No. 160, Santiago de Chile, diciembre, 1977.

Soto, Z., *América Latina: Actividades Desarrolladas por los Programas de Planificación de la Familia, 1974*, CELADE, Serie A, No. 144, Santiago de Chile, 1976.

Soto, Z., *América Latina: Situación de los Programas de Planificación de la Familia hasta 1973*, CELADE, Serie A, No. 130, Santiago de Chile, 1975.

Taucher, E., *Mortalidad en Chile, 1955–1975, Tendencias y Causas*, CELADE, (inédito).

Uthoff, A., y González, G., *Women's Participation in Economic Activities as a Strategic Factor of Change in Fertility: The Cases of Mexico and Costa Rica*, CELADE, Santiago de Chile, julio, 1976 (mimeo).

**Impreso en los talleres de Editorial Texto Ltda.
San José, Costa Rica.
Edición de 1.000 ejemplares.**



**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE**

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

**Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA**