

POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Borrador 1, 12/08/2011

Jorge Rodríguez
Daniela González, Jorge Martínez
Katherine Páez
CELADE

1. Conceptos, definiciones y relaciones

1.1. *Conceptos y definiciones*

El presente trabajo se articula en torno a los tres conceptos que conforman su título: población, territorio y desarrollo sustentable. Se trata de conceptos complejos y ricos y que muchas veces suelen ser polisémicos. De esta manera, su definición inicial no solo contribuye a la delimitación teórica sino que también apunta a la precisión semántica.

El concepto de población utilizado en este documento supera con creces las cinco acepciones que acepta la Real Academia de la Lengua Española, que, en general, apuntan a un “conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella” (www.rae.es, consulta en línea, 04-04-2011)¹. Para los demógrafos y los estudiosos de las relaciones entre la población y el desarrollo, la voz población alude a la cantidad, crecimiento, estructura y localización de las personas y a las variables demográficas que determinan lo anterior (fecundidad, mortalidad y migración). Ahora bien, el mandato recibido en el caso del presente documento exige una delimitación del concepto anterior. En efecto, el concepto de población que se usará en este trabajo corresponde básicamente a las dimensiones de localización y movilidad territorial (migración, en particular interna) de las personas. La cuantía, el crecimiento y la estructura de la población estarán presentes, por cierto, pero básicamente para describir y comparar espacios subnacionales. Eventualmente, la mortalidad y la fecundidad también aparecerán, pero nuevamente como variables de la dinámica demográfica de espacio subnacionales y no como variables de análisis detallado en sí.

El concepto de territorio que se usará en este documento depende del concepto de población antes precisado. Como este último pone énfasis en la localización y movilidad dentro de los países, la noción de territorio que se usará en este trabajo corresponderá principalmente a **espacios subnacionales**. Ocasionalmente se usarán **espacios multinacionales**, sea porque se trata de áreas fronterizas (binacionales o hasta trinacionales), o porque el tipo de relación que se está analizando tiene sentido básicamente a escalas geográficas más agregadas que la nacional (por ejemplo, algunos de los efectos del cambio climático) o porque la variable de población relevante es la migración internacional.

Dicho esto, aún resta bastante para especificar el concepto de territorio usado en este texto. Las acepciones del diccionario² son útiles pero insuficientes. Son útiles porque sus componentes físicos (geográficos) y administrativos son claves para el análisis. Pero desconocen dimensiones muy relevantes del territorio para este trabajo, entre ellas, las de posicionamiento, conectividad, e

¹ La Real Academia de la Lengua Española acepta las siguientes acepciones: a) acción y efecto de poblar; b) conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella; c) conjunto de edificios y espacios de una ciudad; d) conjunto de individuos de la misma especie que ocupan una misma área geográfica; e) conjunto de los individuos o cosas sometido a una evaluación estadística mediante muestreo.

² La Real Academia de la Lengua Española acepta las siguientes acepciones: a) Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.; b) terreno (campo o esfera de acción); c) Circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga; d) Terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres.

identidad, que se explicarán más adelante. Además, las interfaces entre población y territorio deben especificarse y explicitarse, justamente para subrayar los contenidos sociales del territorio.

Retomando los componentes de las acepciones de diccionario, las características geográficas del territorio definen condiciones generales para la intensidad y la modalidad de su ocupación por parte de la población y para el despliegue de las actividades humanas y su capacidad de soportarlas. El clima, la orografía, la hidrografía, la topografía, la calidad del suelo, el régimen de vientos, etc. son todas características geográficas del territorio, incluidas en el concepto que se usará en este trabajo. Estos atributos definen la vocación natural del territorio. Mientras que en el pasado la dotación natural de recursos del territorio –en alguna medida su “vocación”- definía buena parte de su futuro y de su capacidad productiva, en la actualidad es mucho más relevante la acumulación de la acción humana expresada en las instalaciones productivas existente en el territorio. El concepto de territorio usado en este trabajo, como se expondrá más adelante, contiene todo este despliegue de obras humanas dirigidas a aumentar y mejorar la producción, y las redes físicas que las unen. Este concepto del territorio se aparta claramente de las visiones “esencialistas” que solo valoran el paisaje y la dotación natural y el ecosistema original de los territorios. No se desconoce la preexistencia del territorio intocado, pero el territorio relevante en este trabajo es, en primer lugar, el transformado por la acción humana y convertido por la misma en espacio social. Por cierto, el territorio intocado o escasamente artificializado, no será excluido del análisis, pero su incorporación se hará en función de sus potencialidades como hábitat o como fuente de riqueza y bienestar para la población. En esa línea, se reconoce que la preservación y la intangibilidad de estos territorios podría ser una de las potencialidades de estos territorios, por ejemplo para la mantención de ciertos equilibrios ecosistémicos globales

Por su parte, la delimitación administrativa resulta fundamental por dos razones. En primer lugar, porque la cuasi infinitud de la escala geográfica –la extensión concreta de un territorio puede ir desde el globo terráqueo hasta una localidad cuasi aislada o una manzana dentro de una gran ciudad– obliga a usar criterios públicos compartidos para identificar los ámbitos concretos objeto de análisis. Y en segundo lugar, porque los ámbitos con existencia administrativa suelen ser los espacios en que operan las jurisdicciones formales, las políticas y programas públicos y los liderazgos institucionales, tanto nacionales como subnacionales. Debido a ello, los análisis técnicos tienen más posibilidades de apoyar la toma de decisiones cuando se refieren a estas entidades administrativas. En la práctica, en este trabajo se usarán de manera sistemática para efecto de cálculo de indicadores, mapeo y, en la medida de lo posible, análisis, la división administrativa mayor (DAM, es decir estados, regiones, departamentos, provincias, dependiendo del país) y la división administrativa menor (DAME, es decir municipios, comunas, cantones, departamentos, dependiendo del país). En algunos casos, agrupaciones de DAM o de DAME serán usadas.

Ahora bien, el uso de las delimitaciones administrativas no agota la discusión sobre las escalas o el alcance de los ámbitos a analizar. Esto porque hay algunas distinciones territoriales muy relevantes que no tienen un estatus administrativo. El caso emblemático al respecto es la dicotomía campo-ciudad o, con mayor rigor, el gradiente desde zonas con población dispersa y paisaje natural (aunque no forzosamente exento de intervención humana) a zonas de alta concentración de la población y con paisaje y estructuras básicamente artificiales. En tal caso, más que un territorio determinado con una escala geográfica precisa y límites claros, lo que hay

es un patrón de ocupación del territorio, un atributo del territorio que lo distingue respecto de otros y que tiene rasgos particulares en materia productiva, distributiva, consumidora, administrativa, simbólica y de “modo de vida”. En tal sentido, una primera aproximación a esta distinción tiene que ser la que se basa en las definiciones nacionales de urbano y rural. Pero como estas definiciones difieren entre sí, a veces significativamente, el análisis deberá ser complementado, en la medida de lo posible, con otras definiciones que garanticen comparabilidad. Análisis complementarios, basados en investigaciones previas disponibles, procurarán rescatar el gradiente urbano y rural, así como los ámbitos y modalidades de interacción donde las fronteras se hacen borrosas y hasta completamente difusas.

Otro ámbito que escapa a las delimitaciones administrativas es el de las ciudades y las áreas metropolitanas que suelen ocupar parcialmente una o más DAME. En este caso, operar con la mancha urbana –la opción que aconseja el rigor- resulta muy complicado sobre todo para el manejo de cientos y miles de ciudades como se hará en este trabajo. Por lo mismo, casi sin excepción la delimitación de las ciudades corresponderá a la DAME o las DAME en que se sitúa.

Hay varios otros territorios de interés que definitivamente escapan a las divisiones administrativas o están de hecho al margen de ellas. De hecho, este es el caso de la mayor parte de las escalas naturales inherentes a la envergadura y funcionamiento de los ecosistemas, incluyendo en este funcionamiento las relaciones entre la población y el ecosistema. Un ejemplo relevante es el de las cuencas, claves para el análisis de las relaciones entre población y recursos hídricos, por ejemplo. Desde otra perspectiva, está bien documentado que cambios ambientales locales pueden tener efectos regionales o hasta globales, en cuyo caso hasta los límites administrativos nacionales son insuficientes. Por otro lado, los análisis de la segregación residencial requieren con frecuencia escalas muy desagregadas –zonas censales, barrios o manzanas- las que carecen de estatus administrativo. En estos casos, el análisis se efectuará a la escala pertinente técnicamente, pero las conclusiones de política referirán a los gobiernos locales más cercanos a cada caso.

Como referencia comparativa, el Banco Mundial en su documento Informe del Desarrollo Mundial de 2009 usó las escalas internacional, nacional y subnacional (básicamente regional o metropolitano). Estas tres escalas también serán consideradas en este trabajo. Pero adicionalmente, el presente trabajo incluirá otras escalas y niveles territoriales de análisis, enriqueciendo el diagnóstico y diversificando las conclusiones de política

Los otros componentes del concepto de territorio que se usará en este trabajo remiten a sus relaciones, a su artificialización y a su identidad. Sus relaciones dependen de su posicionamiento y conectividad. Aunque sea solo por casualidad o por herencia, la cercanía o distancia a otros territorios o a ciertos accidentes geográficos (como la costa, grandes ríos, valles fértiles, etc.) dotan de valor agregado a los territorio (lo mismo que su eventual lejanía de ámbitos riesgosos) y constituyen atributos consustanciales a su definición integral. La conectividad, históricamente vinculada al posicionamiento pero en importancia decreciente con el progreso tecnológico, depende básicamente de la acción humana y de las vías de comunicación (ahora también las virtuales) que enlazan un territorio concreto con el resto. Su artificialización atañe a toda la infraestructura de origen humano que alberga, y que es clave para su capacidad productiva.

Finalmente, su identidad remite a una visión compartida del espacio en cuestión y su futuro por parte de la población que reside allí.

Respecto del **concepto de desarrollo**, la CEPAL tiene una larga tradición y será el concepto “Cepalino” de desarrollo sostenible el que se usará, que por lo pronto supera largamente los paradigmas centrados exclusiva o principalmente en el crecimiento (aunque crecer sea clave) y en contrapartida pone de relieve las asimetrías y vulnerabilidades internacionales, la heterogeneidad estructural y la desigualdad social interna como barreras para un mercado de trabajo dinámico y una productividad ascendente y el déficit de ciudadanía en materias como acceso universal a servicios básicos, protección social y ejercicios de derechos, en particular DESC. Si bien el concepto de desarrollo sostenible está ampliamente validado desde su introducción formal en el informe Brundtland de 1987, su uso se ha expandido y diversificado provocando confusión y cuestionamientos desde diferentes ángulos.³

En este trabajo, se usará un concepto basado en tres ejes. El primero es la herencia de la naturaleza, consistente en una base de ecosistemas capaces de autorreproducirse en el tiempo y de satisfacer los requerimientos de espacio y de recursos naturales de las nuevas generaciones y de asegurar equilibrios naturales globales y locales cuyo rompimiento podría traer consecuencias desastrosas para el planeta, o ciertas zonas del globo, y sus habitantes. El segundo es el legado de capital, pero no solo en sus modalidades económicas tradicionales (productivo, tecnológico o financiero), sino también en sus formatos de capital humano, social y cultural; dado que estos últimos tienen varias acepciones, cabe definirlos con precisión como, respectivamente: a) las capacidades individuales para el desempeño social (siendo la nutrición, la salud y la educación sus fundamentos objetivos); b) los lazos de confianza genéricos en los otros; c) los códigos de conducta que facilitan una interacción pacífica, creativa y enriquecedora entre las personas. Y el tercero es el patrimonio cívico, cuyos fundamentos radican en mecanismos institucionales de igualdad social formal y sustantiva tendientes a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los DESC, a todas las personas, más allá de las naturales diferencias que se originen en las biología, en los contextos familiares y sociales de crianza y en las decisiones individuales.

El desarrollo sostenible requiere de avances en estos tres ejes para considerarse como tal, de otra manera se convierte en estancamiento, o en desarrollo espurio por ser excluyente, o en desarrollo frágil por carecer de bases materiales de sustentación. Por cierto este enfoque de la sostenibilidad, ampliado hasta el punto de poder denominarse sostenibilidad social (y no solo ambiental o económica, aunque evidentemente los incluye) no es original; por ejemplo en un análisis comparativo sobre la sostenibilidad social de las ciudades se indicaba que esta sostenibilidad era el: *“development (and or growth) that is compatible with the armonious evolution of civil society and environment conducive to the compatible cohabitation of culturally and socially diverse groups while at the same time encouraging social integration, with*

³ Para una revisión reciente de esta crítica, ver: Giddens, 2009, La política del cambio climático. Alianza, Madrid.

improvements in the quality of life for all segments of the population” (Polése y Stren, 2000, *The Social Sustainability of Cities*, University of Toronto Press, Toronto, p. 16).

Por cierto, esta definición integral del desarrollo presenta complejidades teóricas y dificultades prácticas para su operacionalización que escapan al objetivo de este documento. Vale decir, en este texto no se pretende avanzar en la profundización o densificación del concepto ni en su medición. El objetivo de precisarlo como se ha hecho, es identificar dimensiones en las cuales las relaciones entre población y territorio se intersectan con el desarrollo sostenible. Así, el mensaje subyacente a esta definición es que el documento no se limitará solamente a los vínculos entre redistribución territorial de la población y crecimiento económico o mejoramiento de las condiciones de vida, ya que también incluirá análisis de sus vínculos con la evolución de ecosistemas, el cumplimiento de derechos, la (des)acumulación de capital social y la gobernabilidad social, a diferentes escalas geográficas.

Ahora bien, estas definiciones deben ser complementadas por el espacio de interacción entre los tres conceptos claves. Se trata de las actividades económicas que despliega la población en un ámbito determinado, las instituciones (en el sentido sociológico del término), reglas, normas y hábitos que crea la población y que la rigen en un territorio determinado y las relaciones de refuerzo o contraposición entre la población, el territorio y el desarrollo sostenible. Adicionalmente, estos conceptos que constituyen los pilares del análisis tienen expresiones dinámicas como urbanización, redistribución espacial de la población, expansión urbana, expansión de la frontera demográfica. Todos estos procesos serán examinados en este trabajo, primeramente en su expresión demográfica y complementariamente en otras dimensiones. Esta distinción es particularmente importante en el caso de la urbanización, cuyas expresiones económicas y socioculturales suelen ser destacadas por sobre la demográfica. Pese a lo anterior, el primer análisis de la urbanización será en tanto aumento del porcentaje urbano de la población y solo secundariamente como aumento de la producción, distribución consumo y modo de vida urbanos.

1.2. Interrelaciones

Numerosos trabajos recientes de diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas han subrayado los vínculos entre localización y movilidad de la población, por un lado, y desarrollo sostenible, por otro.⁴ El asentamiento y los desplazamientos de la población producen transformaciones directas en los ecosistemas involucrados, por lo cual la distribución y la movilidad de la población en el territorio son fuerzas motrices de alteración y transformación ecosistémica. Por cierto, sus efectos no son lineales ni tienen un signo preestablecido, pues dependen de una conjunción de factores entre los que sobresalen la cantidad y características de la población, el tipo de ocupación y uso del ecosistema, los patrones de producción y consumo, la tecnología y la capacidad de absorción y reposición del ecosistema.

⁴ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos. Nueva York: Naciones Unidas; Banco Mundial, 2008; Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica, Washington; UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007). Estado de la población mundial 2007: Liberar el potencial del crecimiento urbano. Estados Unidos: Nueva York.

Por otro lado, la distribución y la movilidad territoriales de la población tienen vínculos interactivos con el desarrollo sostenible. Históricamente, la dispersión de la población se ha vinculado al mundo rural, a las actividades productivas primarias y a limitaciones de acceso a servicios, tecnología y conocimientos. En contraste, la concentración de la población⁵ ha favorecido el progreso productivo y el avance tecnológico y ha estimulado la denominada economía del conocimiento y de los servicios. Asimismo, ha abaratado la dotación de servicios básicos y sociales mediante redes articuladas, ha potenciado el acceso a bienes y espacios públicos y ha facilitado la extensión y ejercicio de la ciudadanía.

Por cierto, estas estilizaciones que destacan los aspectos positivos de la urbanización para el desarrollo sostenible omiten que:

a) El mismo desarrollo sostenible desata fuerzas desconcentradoras, algunas de las cuales resultan del mismo progreso técnico —que facilita la producción distante coordinada, el intercambio y la interacción virtual instantánea y los desplazamiento físicos terrestres y aéreos (aumentando las posibilidades de escisión entre lugar de residencia y lugar de trabajo, por ejemplo)— y otras que derivan de niveles de concentración que sobrepasan las capacidades ecosistémicas, de infraestructura y de gobernabilidad. Lo anterior atenúa la relación histórica entre desarrollo y concentración de la población (en particular concentración en grandes ciudades), pero no significa un retorno a la dispersión aislada pretérita sino una vinculación más diversificada entre desarrollo sostenible, por un lado, y escala y complejidad de las ciudades y las redes urbanas, por otro.

b) La concentración de la población entraña también problemas, adversidades y desafíos, que se agudizan cuando se opera de manera acelerada y en contextos de economía débil, capacidad técnica insuficiente, gobernabilidad precaria y planeación deficiente, situación que no es ajena a los países de América Latina y el Caribe.

c) La concentración tiene relaciones ambiguas y complejas con algunos asuntos clave de la agenda actual del desarrollo sostenible. Entre ellos está el calentamiento global y el cambio climático. Aunque a este respecto suele destacarse⁶ el lado oscuro de la urbanización —porque las actividades urbanas son intensivas en emisión de gases con efecto invernadero (empero esto depende de los ingresos, conductas, tecnología y hasta la estructura de edad de cada ciudad) y porque la agrupación de población en ciudades costeras las expone a mayores riesgos en caso de

⁵ Aunque la expresión más clara del proceso de concentración es la urbanización, vale decir el aumento del porcentaje de población que vive en localidades urbanas o ciudades, se trata de fenómenos distintos. En particular la urbanización puede asumir niveles y modalidades de concentración diversas. Por ejemplo, un mismo grado de urbanización puede darse en un país con una ciudad que concentra a toda la población urbana o en un país donde numerosas ciudades albergan a la población urbana. El nivel de concentración de la población sería menor en este último, no obstante su grado de urbanización idéntico.

⁶ *Urbanization can lead to an increase in projected emissions by more than 25%, particularly in developing country regions, also mainly through effects on labor supply* (Brian C. O’Neill,1,2, Michael Daltonb, Regina Fuchsc, Leiwen Jianga, Shonali Pachauric, and Katarina Zigovad, 2010, **Global demographic trends and future carbon emissions**, p.17524, <http://www.pnas.org/content/early/2010/09/30/1004581107.full.pdf+html>).

elevación del nivel del mar— diversos estudios⁷ muestran que las ciudades liberan territorio que puede servir para la absorción de estos gases y tienen la capacidad de reducir sensiblemente sus niveles de emisión mediante el uso de tecnologías y normas adecuadas.

La migración interna, por su parte, contribuye, en principio, al desarrollo sostenible ya que permite el traslado hacia las zonas de los países que son más prósperas, dinámicas y productivas, donde el trabajo tiene mayor rendimiento e ingresos. Adicionalmente, el desplazamiento dentro de los países constituye un derecho humano básico, que debiera ser garantizado y protegido; de hecho la migración interna suele ser una estrategia que usan las comunidades, hogares y personas para enfrentar adversidades, para acumular recursos, para lograr movilidad social o para buscar hábitats más cómodos y amistosos.

Ahora bien, la anterior descripción oculta potenciales efectos adversos de la migración interna para el desarrollo sustentable, entre ellos que: a) el desplazamiento desde regiones pobres a ricas aumente la desigualdad territorial y erosione estratégicamente la base de recursos humanos de las regiones pobres (trampa de pobreza), comprometiendo sus opciones de desarrollo sostenible; y b) que la migración no pueda ser absorbida en los lugares de destino de manera sustentable y provoque desequilibrios económicos, sociales o ambientales.

Considerando las complejidades de los vínculos entre emplazamiento y movilidad de la población, por un lado, y desarrollo sustentable, por otro, cabe examinarlos teniendo en cuenta las especificidades de América Latina.

Para hacer esto, el documento se estructura en varios capítulos que procuran seguir una lógica común como se explica a continuación. Luego del capítulo de antecedentes -que procura recuperar tanto la investigación, como las intervenciones y los debates relativos a población, territorio y desarrollo sostenible- se da paso a 6 capítulos temáticos que constituyen el componente central del documento, tanto por su extensión como por la integración en cada uno de ellos de elementos conceptuales específicos, análisis empírico e insumos o conclusiones de política. Cada uno de estos capítulos abordará un asunto de PTyDS con una doble perspectiva: autónoma y autocontenida, por una parte, y dependiente e integrada, por la otra. Para ello al inicio de cada capítulo se plantearán las preguntas guías de su desarrollo y en estas preguntas guías se plasmarán los elementos específicos del capítulo y aquellos imbricados con el resto de los capítulos.

⁷ Ver, por ejemplo: G. Martine, G. McGranahan, M. Montgomery and R. Castilla-Fernandez (eds.) (2008), **The new global frontier: cities, poverty and environment in the 21st century**. Londres, IIED/UNFPA and Earthscan Publications. Incluso en el estudio antes citado de O'Neill y otros (2010) se indica que: “...*The higher productivity of urban labor evident in the household surveys implies that urbanization tends to increase economic growth. Although other studies find that, controlling for income, urban living can be more energy efficient* (p. 17521). Ver también el número especial sobre Cities and Climate Change de la Revista Current Opinion in Environmental Sustainability, V.3:3:113-198 (Mayo 2011) editada por Patricia Romero-Lankao y David Dodman (www.sciencedirect.com/science/issue/59095-2011-999969996-3172759).

1.3. *Una interrelación especial: la migración interna y su efecto redistribuidor de población a través del territorio*

El patrón de localización de la población en el territorio tiene determinantes variados que, además, interactúan de manera compleja. Se trata de la base ecológica que define la aptitud del territorio para el asentamiento humano y de los procesos y fuerzas económicas, sociales y políticos que impulsan la ocupación más o menos intensa de determinados ámbitos. Esta interacción de factores tiene efectos acumulados y, por ende, la historia previa ejerce una influencia a veces decisiva sobre la situación actual y su curso futuro.

No obstante este intrincado proceso de determinación, desde el punto de vista demográfico, la distribución espacial de la población está determinada por solo tres factores. En primer lugar está la migración tanto interna como internacional; toda vez que haya desplazamientos migratorios y que estos generen saldos migratorios no nulos se producirá una redistribución de la población que implicará, *ceteris paribus*, un aumento del peso demográfico de las zonas con inmigración neta y una reducción de aquellas con emigración neta. En segundo lugar está el diferencial de crecimiento natural, que, nuevamente *ceteris paribus*, eleva la representación de las zonas con crecimiento superior al promedio y reduce la de las zonas con crecimiento inferior al promedio. Finalmente están los procesos de anexión, reclasificación, redefinición y modificación de fronteras que, sin que operen las dos fuerzas anteriores, modifican el peso demográfico relativo de los diferentes territorios de un país.

La explotación de los microdatos de los censos de población, que será profundizada en el presente trabajo, ha permitido arribar a hallazgos novedosos respecto de las tendencias generales de la migración. Dada la importancia que tiene la migración para la redistribución especial de la población, dos hallazgos recientes deben ser mencionados como insumos generales para los capítulos temáticos que siguen.

En primer lugar está una reducción generalizada de la intensidad migratoria en la región (cuadro 1.1). Las potenciales causas de esta caída, que es objeto de debate entre los diferentes marcos teóricos existentes para entender la migración interna, han sido descritas en Rodríguez, 2007 y Rodríguez y Busso, 2009. Interesantemente, un reciente estudio de escala mundial (Bell, 2009) no solo corrobora esta tendencia en el caso de América Latina sino que la verifica en varias otras regiones del mundo, configurando, así, un hallazgo de alcance global, por lo cual probablemente sus causas tengan también ese alcance.

CUADRO 1.1.
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MIGRANTES INTERNOS SEGÚN TIPO DE MIGRACIÓN, 1990 Y 2000

Ronda censal	Migración absoluta o de toda la vida		Migración reciente (en los cinco años previos)	
	División administrativa mayor	División administrativa menos	División administrativa mayor	División administrativa menos
1990	17.5	34.2	5.1	12.6
2000	17.7	35.2	4.0	8.7

Fuente: Rodríguez, 2008, p. 139

Asociado a lo anterior se encuentra un hallazgo novedoso, presentado por vez primera en este texto. Se trata de la atenuación del efecto redistribuidor de población a través del territorio que tiene la migración interna. Este efecto, a escala agregada (es decir nacional), se puede medir con dos índices. Uno es el índice de efectividad migratoria global (*Migration Effectiveness Index* en inglés), que relaciona la sumatoria de los saldos migratorios de todas las entidades (en valores absolutos para que no se anulen) con la sumatoria de la migración bruta de cada entidad. Este cociente proporciona una estimación de la eficiencia de la migración como fuerza redistribuidora de población en el territorio, que se maximiza cuando solo hay corrientes y no existen contracorrientes, vale decir alguna(s) entidad(es) solo reciben inmigrantes y otra(s) solo registran emigrantes. Pero la eficiencia se mide respecto de migración acaecida y por tanto no considera la cuantía de la migración que es clave para su efecto redistribuidor. Es decir, podría haber un país donde la migración sea muy eficiente como mecanismo de redistribución de población, pero su efecto redistribuidor final sea muy bajo porque la fracción que representan los migrantes dentro de la población total es muy pequeña.

Cualquiera sea el caso, el cálculo de ambos índices (cuadro 1.2) revela la ausencia de un patrón claro en el caso de la eficiencia migratoria pero sugiere una clara reducción del efecto redistributivo de la población entre DAM de la migración. Esto último sin duda ligado a la baja de la intensidad migratoria. De hecho, los dos censos de la década de 2010 que ya están disponibles para efectuar cálculos de la migración (Panamá y México) sugieren una continuación de esta tendencia a la disminución del efecto redistributivo de la migración.

CUADRO 1.2.
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE EFICACIA MIGRATORIA GLOBAL Y DE LA
TASA AGREGADA DE MIGRACIÓN NETA ENTRE DAM, POR PAÍSES

Países	Índice de eficacia migratoria global (Migration Effectiveness Index), entre DAM				Tasa agregada de migración neta (<i>Aggregate Net Migration Rate</i>), entre DAM			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Argentina			11.0				0.7	
Bolivia (Est. Plur. De)		23.8	28.8			2.7	3.4	
Brasil		25.4	17.6			2.0	1.2	
Chile	27.0	10.5	5.8		3.2	1.3	0.7	
Colombia		19.5	17.1			3.1	1.5	
Costa Rica	15.0		13.2		2.0		1.5	
Cuba			39.3				1.7	
Ecuador	51.6	28.1	30.9		8.7	3.3	3.2	
El Salvador		48.1	15.7			4.6	1.0	
Guatemala		35.3	27.9			1.8	1.6	
Honduras	34.6		31.9		3.4		2.7	
México		33.5	27.5	19.2		3.3	2.4	1.4
Nicaragua		33.6	21.1			2.4	1.0	
Panamá		20.2	51.3	46.0		1.8	6.5	4.9
Paraguay	33.4	36.5	25.0		7.2	6.7	3.8	
Perú		28.7	29.7			4.9	3.2	
República Dominicana			25.2				2.1	
Uruguay	21.2	22.9			3.2	3.0		
Venezuela (Rep. Bol. De)			25.9				2.6	

Fuente: cálculos propios basados en MIALC y en procesamiento especial de las bases de datos de Panamá y México 2010

Estos resultados refuerzan el objetivo de este documento de examinar las relaciones entre población, territorio y desarrollo sostenible superando los enfoques tradicionales concentrados solo en la cuantía de los flujos migratorios. La reducción de la misma en modo alguno significa que la migración interna pierda relevancia porque los efectos de la misma, como se mostrará en este texto van mucho más allá de su impacto sobre la redistribución espacial de la población nacional.

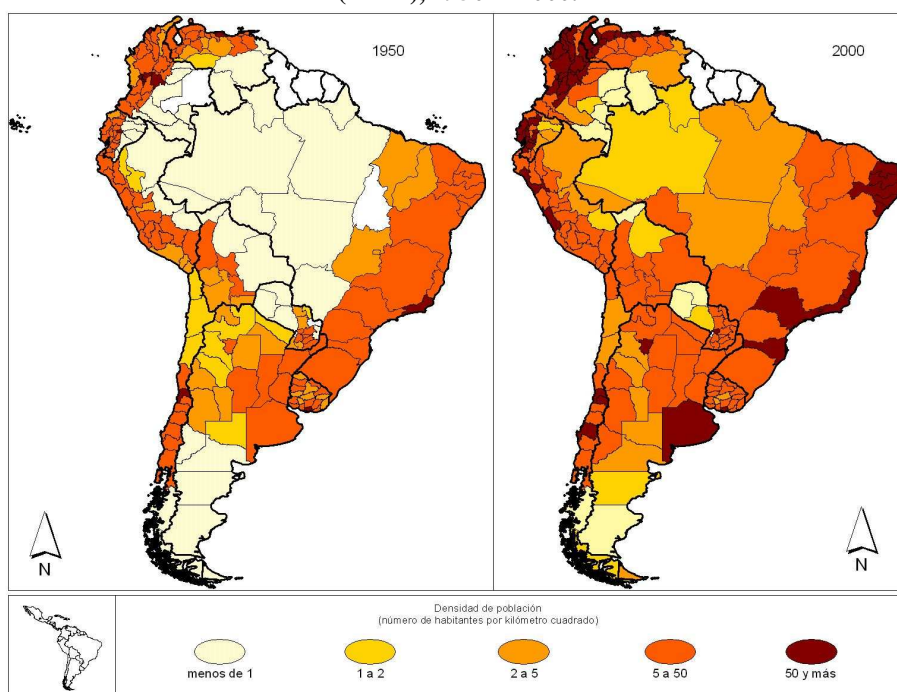
2. LAS ÁREAS DE BAJA DENSIDAD DE POBLACIÓN: UN OBJETO DE DESEO MALTRATADO

2.1. *Introducción y Antecedentes*

Una mera inspección del mapa de América Latina deja al descubierto un patrón de ocupación muy desigual del territorio en el que coexisten áreas de alta concentración de la población, normalmente costeras o cercanas a la costa aun cuando en el interior también se observan algunas de estas áreas, con enormes extensiones de territorio escasamente poblado, tanto en el corazón de América de Sur (la selva amazónica compartida por varios países de la región, el Chaco paraguayo) como en su parte Austral (La Patagonia).

Estas disparidades de la densidad tendieron a reducirse durante la segunda mitad del siglo XX, tal como se aprecia en los mapas 1.1 y 1.2. La razón de esta reducción no fue el azar, sino procesos de atracción de base económica y acciones deliberadas tendientes a ocupar estos ámbitos de baja densidad, que incluso se denominaron de manera sesgada e inapropiada “espacios vacíos”. Una síntesis de esta experiencia se expone a continuación.

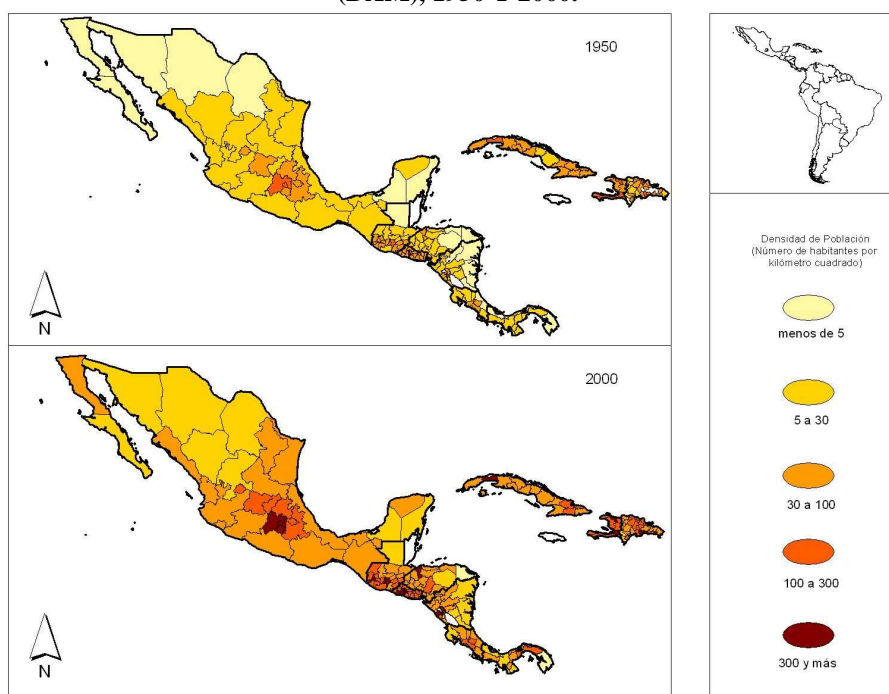
MAPA 1.1
AMÉRICA DEL SUR: DENSIDAD DE POBLACIÓN SEGÚN DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR (DAM), 1950 Y 2000.



Fuente: Bases de datos DEPUALC, 2009.

Nota: Los límites que figuran en este mapa no incluyen su apoyo y aceptación oficial por Naciones Unidas.

MAPA 1.2
MESOAMÉRICA: DENSIDAD DE POBLACIÓN SEGÚN DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR
(DAM), 1950 Y 2000.



Fuente: Bases de datos DEPUALC, 2009.

Nota: Los límites que figuran en este mapa no incluyen su apoyo y aceptación oficial por Naciones Unidas.

Las décadas de 1950 a 1970 estuvieron marcadas en la región por políticas tendientes al desarrollo productivo, a la integración física, económica y social, y a la consolidación demográfica (es decir, poblamiento) de las regiones de baja densidad. Tales objetivos y políticas no surgieron en esas décadas, pues para la región consignas del tipo “Gobernar es poblar” tenían larga data.⁸ Pero fue la decisión de Brasil en la década de 1950 de cambiar su capital, a la sazón Rio de Janeiro, y construir una nueva, denominada Brasilia, en una localización enteramente novedosa —por lo despoblado y por su cercanía a la frontera demográfica y lejanía de los centros históricos de poder económico, político y social—, la que impulsó iniciativas tendientes al desarrollo y poblamiento de áreas de baja densidad demográfica consideradas de particular valor estratégico para los países. Con todo, la obsesión por los ámbitos de baja densidad era muy anterior en ese país (recuadro 1)

⁸ El lema de Juan Bautista Alberdi a mediados del siglo XIX en Argentina era, justamente, “*En América, gobernar es poblar*”, y de una manera específica: mediante la inmigración internacional de europeos (“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, <http://www.entecultural Tucuman.gov.ar/Bases.pdf>)

Recuadro 1
La obsesión por la Amazonía

La cuestión de la Amazonía, que siempre fue una verdadera obsesión para los gobernantes de Brasil. El auge de la “borracha” (caucho) entre 1870 y la Primera Guerra Mundial, aproximadamente, puso en evidencia el potencial económico de la Amazonía y su capacidad para atraer mano de obra nacional, al tiempo que reveló su fragilidad social y ambiental, así como las penurias que supone el avance sobre la selva y la alta probabilidad de reversibilidad del proceso de ocupación (Balán, 1974). La crisis del caucho ratificó el sino del ciclo económico monoprodutor del Brasil hasta la Segunda Guerra Mundial.

Ya en la fase inicial de la sustitución de importaciones, la ansiedad por ampliar la frontera agrícola y producir suficientes alimentos para la creciente población urbana, así como la decisión de desconcentrar la población, condujo a la Marcha hacia el Oeste y sus famosos hitos: la creación de Brasilia, los proyectos de colonización y el programa de integración nacional (Sawyer, 1984).

Posteriormente, bajo los regímenes militares, la ocupación de la Amazonía llegó a ser, de manera simultánea, la máxima prioridad geopolítica y la llave para el desarrollo (Le Tourneau, 2007).

Fuente: Rodríguez y Busso, 2009, p.60

Estas iniciativas estuvieron marcadas por el despliegue de medidas tendientes a promover la ocupación y explotación de los suelos “incorporados”. Como se trataba de enormes extensiones de tierra en ámbitos silvestres, este primer paso de la apropiación se basó en varias iniciativas interrelacionadas, entre ellos la entrega de tierras y el traslado de colonos, que juntos constituyen la base de los programas de colonización implementados en esos años. Adicionalmente, se incluyeron la construcción de infraestructura básica y de conectividad, el apoyo técnico y diversos estímulos para la actividad agrícola. Se suponía, muchas veces de manera ingenua, que la mera apertura de esos terrenos para la actividad productiva (casi toda agrícola) garantizaba el éxito del emprendimiento, olvidando las limitaciones propias del lugar y del comercio. Pero no solo fue la agricultura, también se promovió la instalación de industrias, la creación de ciudades, la consolidación de las existentes y la localización de servicios públicos.

En la mayor parte de los países, estas políticas surtieron efecto inicial y sus resultados no son desdeñables, al menos en materia de distribución territorial de la población. De hecho, el aumento sostenido de la densidad demográfica y los procesos de “interiorización” de la ocupación del territorio latinoamericano (sobre todo sudamericano) son muestras elocuentes de efectos duraderos de estas políticas.

Los casos paradigmáticos al respecto son Bolivia y Paraguay que modificaron estructuralmente su patrón de localización de la población mediante masivos desplazamientos desde sus zonas históricas de poblamiento (en el Oeste de ambos países) hacia extensas áreas en la frontera Este del país, con mucho menos densidad de población y amplias potencialidades productivas. Por cierto, en varios otros países no se produjeron tales mutaciones estructurales de la distribución territorial de la población, pero es innegable que se lograron objetivos de ocupación de territorios de frontera política, social y demográfica. Y también hay casos de fracaso de estas políticas, simplemente porque no lograron impulsar los flujos migratorios hacia las fronteras que se proponían.

Con este balance, que tiende a hacer un reconocimiento de los logros de estas políticas y programas superior a la media de la literatura especializada (Rodríguez y da Cunha, 2010; Rodríguez y Busso, 2009; CEPAL-CELADE, 1993; Villa 1984), en modo alguno se apunta a

sacralizarlas, ni siquiera a favorecerlas. Lo anterior, porque está documentado que tuvieron efectos ambientales dañinos, con frecuencia fueron rudas y hasta inclementes con los colonos, y sus logros en materia de desarrollo económico y social fueron limitados y no siempre sustentables (Rodríguez y Busso, 2009).

2.2. *Las tendencias demográficas y los factores que la explican*

Cuando se identifican a las Divisiones Político Administrativas (DAM) de mayor dinamismo demográfico desde 1950 en adelante, aparecen buena parte de aquellas que conforman las áreas de baja densidad antes mencionadas. Solo por mencionar aquellas que sobresalen nítidamente por tener ritmos de crecimiento durante el período superiores al 5% medio anual (que significa se duplican en menos de 10 años), cabe listar a: Sucumbíos (8.2%), Zamora Chinchipe (5.4%) y Galápagos (5.1%) en Ecuador, Alto Paraná (7.9%) en Paraguay, Rondonia (7.2%), Roraima (5.8%) y Amapá (5.1%) en Brasil, Quintana Roo (7.0%) en México, El Petén (6%) en Guatemala, Vaupés (5.8%) en Colombia y Tierra del Fuego (5.5%) en Argentina.

El crecimiento sobresaliente de estas DAM se debe en parte a un factor estadístico, cual su escasa población a inicios del período de referencia. Pero este mismo facilitador actúa para que pese a su acelerado crecimiento, la mayor parte de estas DAM mantengan una figuración relativa dentro del total de población de sus países muy secundaria. Sólo Santa Cruz en Bolivia, El Petén en Guatemala y Alto Paraná en Paraguay han aumentado sustancialmente su peso demográfico en el total nacional (a un 24.4, 3.3% y 11% respectivamente).

No hay duda, que este crecimiento acelerado se debió a flujos de inmigración, pues no hay antecedentes históricos de tasas de crecimiento demográficos superiores a 3% basadas solo en crecimiento vegetativo. Y esto se ratifica indiscutiblemente con el cuadro 2.1, que muestra saldos migratorios de toda la vida (acumulados) muy elevados y tasas de migración reciente (fecha fija) muy altas en casi todas ellas. Con todo, también se aprecian estancamientos repentinos -como Rondonia en Brasil, Aysén en Chile, Alto Paraná en Paraguay y Loreto en Perú, que se deben al agotamiento de algunas fuentes de su atractivo y a cambios de políticas, aunque en el caso de Rondonia al avance de la frontera de doblamiento como lo revela el vigor del crecimiento de Roraima—, que son sugerentes de la volatilidad y la dependencia de factores externos que puede tener esta ocupación.

CUADRO 2.1.
AMÉRICA LATINA, DIVISIONES ADMINISTRATIVAS DE BAJA DENSIDAD (DAM
SELECCIONADAS): SALDO MIGRATORIO ABSOLUTO DEL ÚLTIMO CENSO, SALDO
MIGRATORIO Y TASA DE MIGRACIÓN NETA RECIENTE, 1980-2000.

País	División administrativa mayor	Migración absoluta	Migración reciente					
		Saldo migratorio acumulado	Saldo migratorio (5 años previos al censo)			Tasa de migración (por mil)(5 años previos al censo)		
		2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Argentina	Tierra del fuego	42,111	...	...	3,122	...	...	7.1
Bolivia (Est. Plu. Nac. de)	Santa Cruz	422,607		41,878	91,271	...	7.6	10.9
Brasil	Rondonia	626,453	...	32,599	10,590	...	6.8	1.7
Brasil	Roraima	135,327	...	28,653	33,373	...	33.1	25.5
Brasil	Amapá	130,236	...	16,494	29,469	...	14.0	15.0
Chile	Aysen	9,278	699	-68	-235	2.5	-0.2	-0.6
Colombia	Vaupés	-343	...	...	124	...	...	1.8
Ecuador	Sucumbios	55,319	...	7,311	4,032	...	25.39975	7.6
Ecuador	Zamora Chinchipe	13,008	3,222	4,123	-391	18.1	15.99441	-1.2
Ecuador	Galápagos	9,369	606	1,114	1,545	27.7	31.05659	20.7
Guatemala	Petén	91,029	...	10,871	8,220	...	13.2	5.8
México	Quintana Roo	443,282	...	73,841	85,978	...	39.9	24.1
Paraguay	Alto Paraná	162,551	14,389	27,789	1,544	21.5	18.15144	0.7
Perú	Loreto	-77,194		-9,040	-16,255		-3.3	-4.2
Perú	Madre de Dios	26,822		4,934	7,662		18.7	17.9

Fuente: Base de datos MIALC, CELADE -División de Población de la CEPAL.
http://www.cepal.org/migracion/migracion_interna/

En los casos de ámbitos de baja densidad hostiles al emplazamiento de población (desiertos, tierras glaciales, cadenas montañosas elevadas, selvas húmedas), las corrientes migratorias que jalaban su crecimiento se originaron en programas de colonización y en la instalación de faenas productivas (extractivas en muchos casos) relativamente autárquicas. Ninguna de estas dos modalidades de ocupación (colonización e instalación de enclaves) mostró particular consideración por la población indígena local (cuando existía) y por sus efectos ambientales. Además, en muchos casos estos efectos fueron altamente dañinos por tratarse de ecosistemas frágiles.

Ahora bien, todavía existe la tendencia a considerar estos flujos como “traslados a campo abierto”, en línea con los que fueron en su momento la migración de colonos. Pero, como se ha insistido en este texto, tales programas dejaron de aplicarse hace bastante tiempo. Por ello, aunque el recurso abundante en estos ámbitos sigue siendo la tierra, sus ciudades parece ser los puntos de mayor atracción, por lo cual la migración hacia ellos se ha asociado a una urbanización acelerada, tal como se evidencia en el cuadro 2.2, donde la única excepción corresponde a las DAM de baja densidad de Guatemala (aunque en línea con el grado de urbanización del país) y de Ecuador.

Cuadro 2.2
AMÉRICA LATINA, DIVISIONES ADMINISTRATIVAS DE BAJA DENSIDAD (DAM
SELECCIONADAS): PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA
POBLACIÓN URBANA, 1950-2000

País	División administrativa mayor	Porcentaje de población urbana						Tasa de crecimiento de la población urbana					
		1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
Argentina	Tierra del fuego	0.0	63.0	73.8	82.5	97.2	97.1	-	4.9	7.4	9.7	3.6	-
Bolivia (Est. Plu. Nac. de)	Santa Cruz	36.9	...	52.7	...	72.0	76.2	-	4.9	-	6.1	4.9	5.3
Brasil	Rondonia	37.4	43.3	53.6	46.5	58.2	64.1	7.7	6.8	13.4	9.6	3.3	8.3
Brasil	Roraima	28.3	42.9	42.8	61.6	64.7	76.1	8.5	3.6	10.2	9.6	6.3	7.7
Brasil	Amapá	37.1	51.4	54.6	59.2	80.9	89.0	9.0	5.8	5.1	7.4	6.7	6.8
Chile	Aysen	44.5	52.9	64.0	77.0	71.8	80.5	6.2	4.8	4.1	1.2	2.4	3.7
Colombia	Vaupés	25.1	...	8.9	21.4	24.8	70.1	-	-	5.6	0.9	9.3	7.7
Ecuador	Sucumbios	11.1	4.4	3.9	19.8	26.6	38.9	-4.1	11.4	33.2	11.4	8.1	10.7
Ecuador	Zamora Chinchipe	15.1	16.4	11.1	22.7	24.6	35.6	8.0	6.2	12.0	5.4	4.7	7.1
Ecuador	Galápagos	0.0	0.0	58.4	73.4	81.9	85.4	-	-	7.6	7.2	6.2	-
Guatemala	Petén	10.1	46.4	33.1	24.1	26.7	30.1	14.6	6.1	5.0	4.9	7.1	8.0
México	Quintana Roo	26.9	31.4	36.5	59.1	73.9	82.5	7.8	7.1	14.3	10.3	6.9	9.3
Paraguay	Alto Paraná	20.3	8.1	18.3	41.6	56.7	66.3	0.0	21.8	16.3	10.1	4.8	10.1
Perú	Loreto	33.9	38.4	49.5	54.9	58.0	65.4	3.4	5.5	4.1	4.1	2.7	3.8
Perú	Madre de Dios	26.4	25.4	39.9	48.4	57.4	73.3	5.0	7.4	6.9	7.3	5.2	6.1

Fuente: Base de datos DEPUALC, CELADE - División de Población de la CEPAL. http://www.cepal.org/celade/depualc/default_2011.asp

Emblemático de esta urbanización de las DAM de baja densidad —así como de la dificultad para asimilarlos por parte de políticos, opinión pública e incluso analistas— es el proceso de urbanización de la Amazonia, tal como se describe en un estudio reciente:

A reestruturação da rede urbana e os novos papéis conferidos às cidades confirmam o perfil de uma nova estrutura produtiva, do mercado de trabalho e da importância política desses núcleos urbanos na Amazônia, o que implica, necessariamente, na ruptura de antigos padrões de organização espacial. Isso ocorre pelo caráter disseminado e pulverizado em que ocorreram os investimentos econômicos e as ações governamentais na região com a abertura da fronteira econômica desde a segunda metade do século passado. Em que pese o grau elevado de urbanização da população, próximo dos 70% do contingente total de habitantes da região, as políticas de desenvolvimento parecem ter assumido um perfil notadamente não urbano. Ou, quando se preocupam com essa dimensão da realidade regional, tratam-na como se fosse de uma natureza notadamente metropolitana. De maneira geral, entretanto, é recorrente a leitura da realidade regional como se as cidades não assumissem tanta importância, ou ainda, como se diferentes tipos e níveis de cidades não compusessem a urbanodiversidade regional, termo aqui utilizado para identificar as diferentes e plurais realidades urbanas da região. De forma diferenciada, busca-se aqui trilhar um caminho em que seja possível falar de uma Amazônia urbana e, mais do que isso, de uma Amazônia onde a diversidade de pequenas e médias cidades desperte atenção na compreensão do atual quadro regional (Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnio, 2011, sin pagina CIDADES MÉDIAS NA AMAZÔNIA ORIENTAL: DAS NOVAS CENTRALIDADES À FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO, documento apresentado em el XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR Maio de 2011, Rio de Janeiro - RJ – Brasil)

En otros casos, el territorio, aunque básicamente silvestre, sí era acogedor para el emplazamiento humano y las migraciones rápidamente se transformaron en núcleos urbanos de rápido

crecimiento, que se desarrollaron siguiendo patrones relativamente típicos de la evolución urbana y hasta metropolitana. Por cierto, la expansión original de estas ciudades fue impulsada por decisiones públicas –zonas francas, emplazamiento de infraestructura y de grandes instalaciones productivas (por ejemplo, centrales de generación de energía, fundiciones, refinerías), facilitación del comercio y del emprendimiento (promoción industrial), etc.)-, pero luego adquirió impulso propio y dejaron de depender de programas especiales para recibir migración. Es decir, se convirtieron en ámbitos de atracción natural y en algunos países (como los casos ya expuestos de Bolivia y Paraguay) comenzaron a rivalizar en importancia económica y demográfica con los ámbitos históricos de concentración de población.

Un caso especial está constituido por la DAM de baja densidad y rápido crecimiento cuyo atractivo ha radicado en el turismo, en particular el turismo global. Como la industria dinámica en este caso se basa en el aprovechamiento del entorno, los paisajes y los atractivos naturales e históricos, hay, en principio, una relación sinérgica entre la preservación ambiental y la actividad económica pujante. No obstante estas condicionantes que favorecen, en teoría, una vinculación más amistosa entre el poblamiento y el ecosistema receptor, la práctica sugiere que, con frecuencia, los impactos han sido más adversos que lo previsto. Lo anterior debido sobre todo a la escala global masiva de algunos emprendimientos. Estos implican una fuerte intervención sobre el ecosistema y una explosión demográfica, tanto por los turistas como por los trabajadores que ocupa esta industria, que es muy intensiva de mano de obra. Adicionalmente, muchos de los sitios donde se han emplazado estos complejos del turismo global masivo son relativamente frágiles. La existencia de diferentes tipos de empresas y empresarios turísticos está bien documentada en trabajos reciente⁹ siendo clara la distinción entre los megaproyectos de alcance global, como los instalados en numerosas playas del Caribe, Centroamérica y México, y los de emprendimientos de base local, que, sin descartar un posicionamiento global, operan con escalas mucho menores y con una infraestructura que procura explícitamente mantener las cualidades, encantos y espacios naturales de las regiones en que se asientan. Estos últimos emprendimientos pueden ser elitistas y exclusivos, en cuyo caso la preservación del medio y la privacidad se convierten en componentes consustanciales del emprendimiento, pero también pueden orientarse a un público más amplio sin provocar una modificación radical del paisaje y del hábitat previo al auge turístico; por lo mismo, sus ingresos suelen ser captados por los empresarios y la mano de obra local, cerrándose un círculo virtuoso que no es perfecto, por cierto, pero que representa grandes oportunidades para comunidades enteras. Los megaproyectos turísticos operan de manera muy distinta, partiendo por el monto cuantioso que suponen como inversión y por la intensa y profunda transformación que tienden a provocar en los ámbitos en que se instalan. Son una tentación casi irresistible para las autoridades centrales, que los asocian directamente con divisas, crecimiento económico y creación de empleo. Por lo mismo, también suelen ser bienvenidos por la población, aunque esto a veces cambia rápidamente pues las comunidades receptoras suelen ser las primeras en experimentar efectos adversos de la nueva industria y sus instalaciones. Estos efectos adversos superan largamente los daños ambientales,¹⁰ pues también

⁹ Helmsing , B., Ellinger Fonseca , P. (2011). La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil [versión electrónica]. *Eure*, 37 (110), 31-57: PNUD-República Dominicana, 2005.

¹⁰ Aunque estos han sido probablemente los más estudiados. Por ejemplo en el caso de la República Dominicana recientemente se ha planteado que: El desarrollo del turismo ocurre en zonas ecológicamente frágiles. Como resultado, amplias áreas costeras han sido dañadas, incluyendo el reacondicionamiento de playas que, a su vez, provoca daños por sedimentación. Las infraestructuras hoteleras se han construido, sistemáticamente, en violación

se manifiestan en materia de salud, de seguridad, violencia y vulnerabilidad, de congestión, exclusión y hasta expulsión de población. Lo anterior no desmerece el aporte económico de estos emprendimientos de gran envergadura, pero sí alerta sobre los complejos procesos que desatan, lo que amerita más regulación y prevención justamente para evitar efectos adversos que devienen irreparables y erosionan la sostenibilidad misma de la actividad turística a largo plazo. En suma, este poblamiento inducido básicamente por fuerzas del mercado global también tiene secuelas que ameritan una revisión del mismo en el futuro, desde luego no para impedirlo sino más bien para manejarlo y atenuar sus efectos adversos.

Un repaso sintético de la evolución demográfica de estas DAM y de sus factores determinantes se presenta en el recuadro 2..

de los límites establecidos por la ley (límites tales como construir a una distancia mínima de 60 metros desde la costa) o en humedales desecados. La extracción de coral para la construcción de hoteles se ha observado en Puerto Plata y Samaná. El Banco Mundial también alerta que la anunciada construcción de nuevos puertos de trasbordo provocará aún mayor destrucción coralina. PNUD-República Dominicana, 2005, Informe nacional de desarrollo humano 2005 de la República Dominicana, Santo Domingo, p. 86).

Recuadro 2

Evolución demográfica de DAM de baja densidad

En el caso de Sucumbios, Zamora Chinchipe y Galápagos en Ecuador, han tenido un crecimiento demográfico alto debido a varias razones: en el caso de Sucumbios ubicada en el extremo noreste del país es una provincia limítrofe que provee al Estado del petróleo que necesita para las exportaciones, en ella también se desarrollan actividades ligadas al cultivo del café y el turismo, situación que podría estar dinamizando esta DAM y atrayendo población hacia ella; Zamora Chinchipe, provincia ubicada en el extremo sureste del país y limítrofe con el Perú, se caracterizó en el pasado por atraer a un gran número de trabajadores para la explotación del oro, de ahí que su mayor crecimiento demográfico se haya dado entre las décadas de 1950 y 1970, en las décadas siguientes el crecimiento siguió siendo relativamente alto, pero no con el ímpetu del pasado, y actualmente se desarrollan en ella actividades forestales y turísticas; la provincia de Galápagos ha tenido un crecimiento demográfico relativamente constante en los últimos cincuenta años, este incremento probablemente se deba a su carácter de mayor centro turístico del país, así como la localización de una de las reservas ecológicas más grandes e importantes del planeta.

El departamento de Alto Paraná está ubicado en la región Oriental de Paraguay, el alto crecimiento demográfico está asociado a que en él se desarrollan diversas actividades económicas ligadas a la explotación forestal y de palmito, se ubica la represa hidroeléctrica de Itaipú, empresa binacional entre Paraguay y Brasil, emplazada en su frontera sobre el río Paraná. Además en este departamento se localiza Ciudad del Este, una de las zonas de libre comercio más grandes de la región.

El departamento de Santa Cruz, en el Estado Plurinacional de Bolivia, ha presentado un alto crecimiento demográfico que ha contribuido al aumento del peso relativo de éste en la población total. Entre las razones que explican el importante crecimiento está la fuerte inversión regional que realizó el gobierno Boliviano en las décadas de 1970 y 1980, principalmente en el rubro agroindustrial (azúcar, el aceite y el algodón y posteriormente la soya y sus derivados) y que en la actualidad es uno de los motores de la economía regional, junto con los hidrocarburos que es otra importante fuente productiva. Esto ha convertido a Santa Cruz en una de las regiones más industrializadas del país, con los índices más altos de competitividad regional, lo que ha incentivado a que las inversiones extranjeras se localicen en este departamento.

Los estados de Rondonia, Roraima y Amapá en Brasil se caracterizan por ser estados limítrofes, Rondonia se localiza en el noroeste del país y limita al suroeste con Bolivia, mientras que Roraima y Amapá se ubican en el norte, el primero limita al norte y noroeste con Venezuela y al este con Guyana, mientras que Amapá limita al norte con Guayana Francesa y Suriname. El alto crecimiento demográfico del estado de Rondonia en el período analizado, aunque francamente menor en los últimos años, ha estado ligado a la expansión de la frontera agrícola, que fue determinante para el desarrollo agropecuario, y desde la década de 1980 —cuando Rondonia pasa a ser un estado de Brasil— se potencia aun más el sector agropecuario y la producción del café. En el caso de Roraima, las actividades económicas han estado asociadas al sector servicios, minería, industria y agroindustria, además el gobierno estadual ofrece incentivos fiscales para la instalación de empresas en esta zona, de esta manera atrae inversiones que contribuirían al desarrollo de Roraima. En el caso de Amapá (estado federado desde 1988) el crecimiento demográfico se debe principalmente a proyectos de asentamientos campesinos impulsados por programas del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

El estado de Quintana Roo en México ha tenido un crecimiento demográfico destacado por varias razones, pero la que más sobresaliente es el desarrollo turístico que ha experimentado y que se concentra en las ciudades de Cancún y Playa del Carmen (centros turísticos muy visitados anualmente), así como la Riviera Maya en donde se ubican diferentes centros arqueológicos.

El departamento del Petén en Guatemala debe principalmente su crecimiento demográfico a políticas estatales que propiciaron la llegada de migrantes desde otros lugares del país. El gobierno central creó una compañía autónoma, la Empresa para el Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP), para manejar los nuevos asentamientos y el desarrollo económico en Petén, esta empresa fue responsable de administrar el proceso de tenencia de la tierra desde 1959 a 1989, seguido por INTA (Instituto Nacional de Transformación Agraria) de 1990 a 1999 y luego por MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación) desde 1999.

El departamento de Vaupés, situado en la Amazonía colombiana no ha presentado durante el período de análisis un dinamismo económico importante que justifique el alto crecimiento demográfico que ha experimentado en el período de análisis, por tanto este se debe a que en 1950 el número de población que se localizaba en él no superaba los mil efectivos, y por ende, los leves aumentos de población de este departamento han influido en su tasa, pues en las últimas décadas el crecimiento demográfico ha sido bastante lento, no superando el 1%.

El importante crecimiento demográfico de la provincia de Tierra del Fuego (localizada en la Argentina) responde a varias razones. Por una parte, Tierra del Fuego goza de un régimen de promoción industrial, que se desarrolla al amparo de una ley que establece un régimen especial fiscal y aduanero, lo que otorga un impulso estructural al desarrollo económico, y por ende incentiva el traslado de población hacia esta provincia, y especialmente a Río Grande, la capital económica de ésta. Asimismo, las características paisajísticas de esta provincia han potenciado el desarrollo de un polo turístico de nivel internacional, el cual se centra principalmente en la ciudad de Ushuaia (capital administrativa de la provincia) y alrededores.

Fuente: Elaboración propia

2.3. *La situación actual y sus perspectiva*

2.3.1 Las preguntas orientadoras

En la actualidad —en parte debido a los acuerdos y la concientización logrados en las Cumbres de la Tierra (Rio de Janeiro, 1992) y de la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), y sus procesos previos y de seguimiento—, la ocupación y explotación de las zonas de baja densidad se enfrentan a restricciones crecientes y a procesos de evaluación ambiental y social más exigentes. Además, el objetivo de la ocupación demográfica como urgencia de seguridad y soberanía nacional dejó de tener protagonismo político y social. Por cierto, no es que estas zonas hayan sido declaradas de manera genérica santuarios intangibles —de hecho, contienen recursos naturales cuantiosos, se prestan para la captura y transmisión de energías renovables (eólicas, solares, geotérmicas, etc.) y hay ejemplos que avalan la posibilidad de asentamiento de población y actividad productiva sustentable—, pero sí hay más consciencia de los cuidados que requiere su eventual ocupación y explotación, y del valor ecosistémico, patrimonial y económico (por ejemplo, para el sector turismo) de su preservación.

Ahora bien, la economía global actual está ávida de los recursos disponibles en estos ámbitos de baja densidad demográfica de la región. Por lo mismo, las presiones económicas y políticas para seguir interviniéndolos, usándolos y ocupándolos siguen siendo poderosas. Los mismos países mantienen esperanzas económicas depositadas en ellos, habida cuenta de sus potencialidades que ahora no se limitan a la extracción o explotación de recursos naturales, sino que también consideran agricultura de exportación, producción de energía, turismo y economía verde (incluyendo preservación compensada en el marco de los acuerdos ambientales globales).

Por cierto, la mayor conciencia actual sobre la importancia de la sostenibilidad ambiental y social de estos ámbitos y la existencia de una institucionalidad y normativa de protección ambiental y social más sólida, podrían contribuir a prevenir y mitigar los efectos adversos de los nuevos proyectos que se instalen en estos espacios. Con todo, la única manera de examinar tales impactos es mediante un monitoreo integrado y continuo de estos ecosistemas, como ya se está haciendo en el caso de la superficie boscosa de la Amazonia del Brasil.

En este contexto, las interrelaciones sobre población, territorio y ambiente en estos ámbitos pueden vincularse con las siguientes preguntas: a) ¿cómo avanzan los procesos de poblamiento y urbanización de estos ámbitos, y que consecuencias ambientales, económicas y sociales se observan?; b) ¿cuáles son las condiciones de la población y los asentamientos actuales y las políticas relevantes para ellos?; c) ¿cómo ha sido la evolución de los habitantes originarios (pueblos indígenas) de estos ámbitos, cuáles son sus perspectivas y cuál es el trato que exigen y las políticas relevantes para ellos?

2.3.2. Sobre la continuación del poblamiento y la urbanización

Los censos de la década de 2010 proporcionarán información muy útil para evaluar el avance del poblamiento de estas zonas y la evolución de las condiciones de vida en ellas.

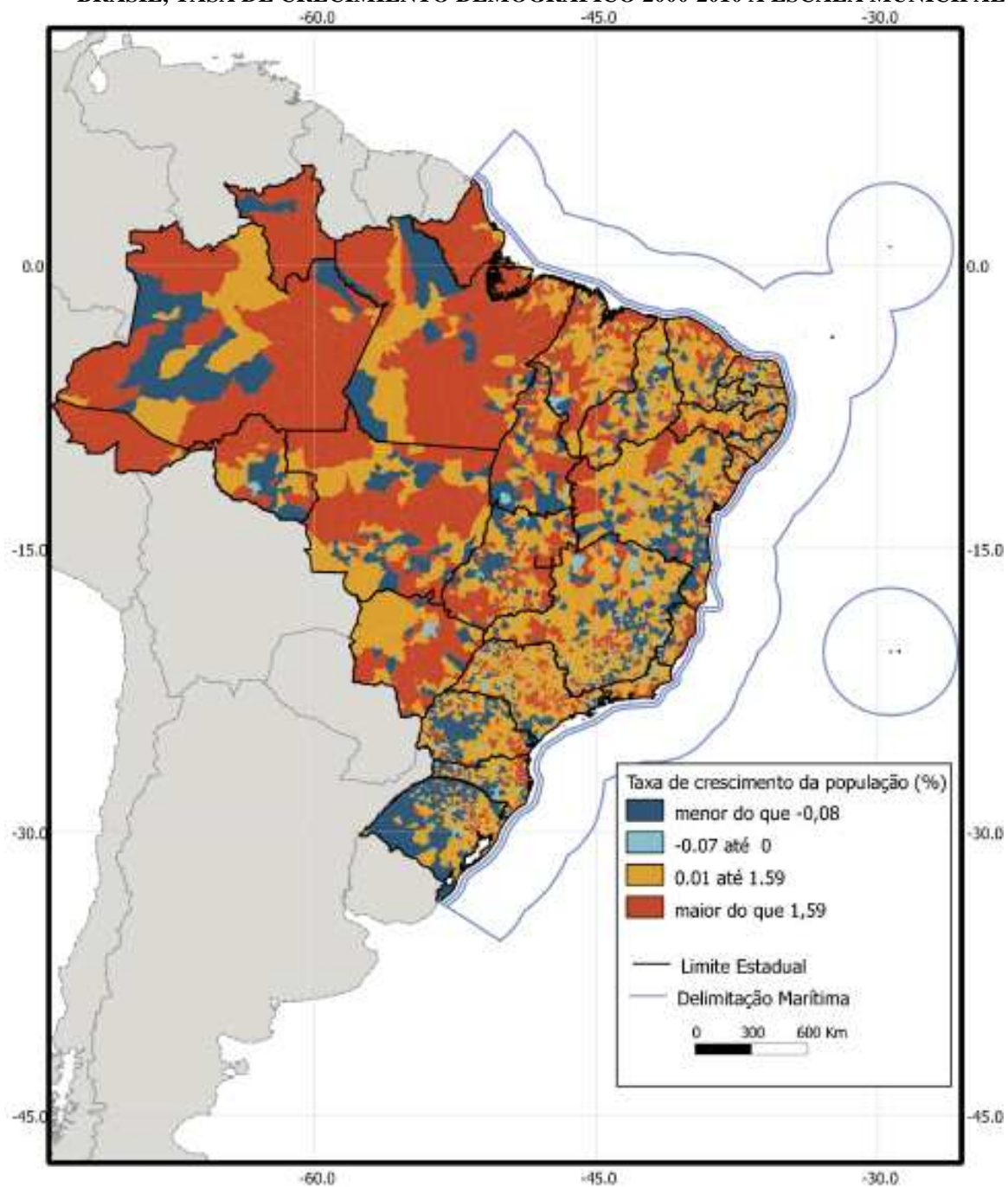
Lo que muestran los primeros resultados disponibles de los censos de la ronda de 2010 es un crecimiento importante en algunas de estas zonas de baja densidad, entre ellas varias de las más emblemáticas. En particular, los simples datos de crecimiento demográfico intercensal de los municipios que arroja el censo de Brasil 2010 sorprenden por el vigor de la expansión de la Amazonia (mapa 2.1); el estudio en que se presenta este mapa sugiere que el crecimiento acelerado del norte del país (donde se sitúa parte importante de la Amazonia brasileña) se vincula con una diversidad de fuentes de atracción de migrantes:

Na Região Norte, o intenso crescimento populacional apresenta especificidades na espacialização da população: maior estabilidade no surgimento e crescimento de pequenos centros urbanos, tais como habitats rurais, núcleos de garimpagem e enclaves de grandes empreendimentos; consolidação de centros urbanos regionais de porte médio como Parintins, Itacoatiara e Tabatinga (AM), Altamira, Itaituba, Marabá, Santarém, Redenção e Parauapebas (PA), Araguaína (TO), entre outros; e, por último, maior concentração populacional nas aglomerações de Manaus (AM), Belém (PA) e Macapá (AP) e nas capitais estaduais, uma vez que estas são receptáculos de parte da população migrante (de Oliveira, Ervatti, O'Neill, 2011, p. 44).

Cualquiera sea el caso, habrá que esperar a la liberación de información sobre migración para concluir si este mayor crecimiento resulta de persistentes oleadas de migrantes –en la actualidad movidos básicamente por el mercado, las redes y las oportunidades que ofrecen estos ámbitos y no por políticas y programas públicos-, o de otros factores (como un mayor crecimiento vegetativo). El estudio de Oliveira, Ervatti, O'Neill, 2011 anticipa una respuesta:

Foi possível identificar que tanto os principais eixos de crescimento quantos as áreas de esvaziamento guardam semelhança com os desempenho das taxas líquidas migratórias do último quinquênio do século passado, salvo um ou outro caso. Isso reforça a tese de manutenção na forma como se processavam os deslocamentos populacionais internos no País. De acordo com o nosso olhar, uma vez que os fatores que levaram às transformações na economia e, por conseguinte, na vida social não se alteraram, não era de se esperar que as estratégias de acumulação do capital e de reprodução da força de trabalho fossem se modificar, implicando, portanto, na permanência do comportamento dos deslocamentos populacionais no País (Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, Leila Regina Ervatti, Maria Monica Vieira Caetano O'Neill, 2011, p.47).

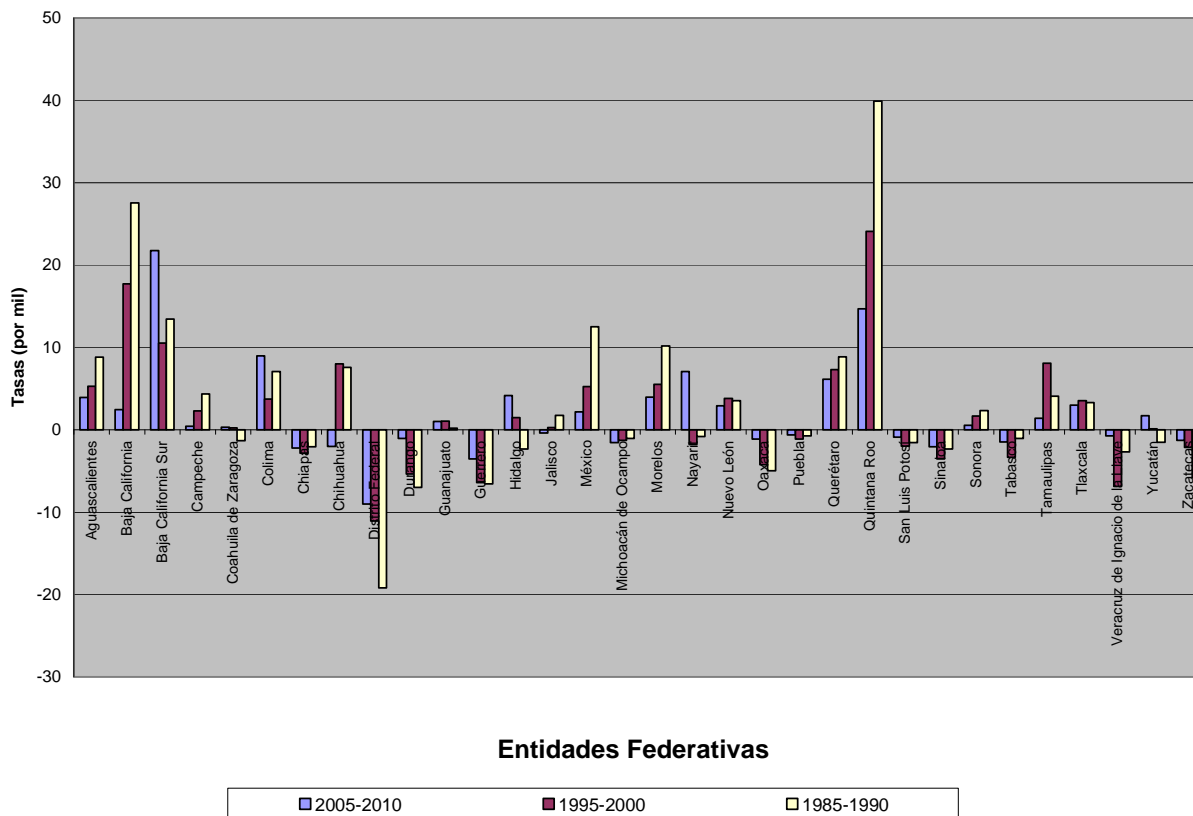
MAPA 2.1
BRASIL, TASA DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO 2000-2010 A ESCALA MUNICIPAL



Fuente: Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, Leila Regina Ervatti, Maria Monica Vieira Caetano O'Neill, 2011, *O panorama dos deslocamentos populacionais no Brasil: PNADs e Censos Demográficos*, IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Rio de Janeiro, Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil, Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica, número 1, mapa 1, p. 42.

En el caso de México, la reciente liberación de datos del censo de 2010 ya permite calcular las tasas de emigración de las entidades federativas. Y se confirma el pertinaz atractivo de Quintana Roo en México (donde se localiza Cancún), cuya inmigración neta llega a 14.6 por mil entre 2005 y 2010); claro que en este lapso la entidad con mayor tasa de inmigración neta es Baja California del Sur, otra región de baja densidad.

GRÁFICO 2.1
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1985-2010.



Fuente: MIALC (censos 1990 y 2000) e INEGI (2010: cálculos propios mediante procesamiento de base de microdatos censales)

Por cierto, de este mayor crecimiento y de este pertinaz atractivo de la mayoría de las regiones de baja densidad no puede concluirse nada directamente sobre sus efectos o secuelas. Pero sí queda claro que aún mantienen un empuje demográfico, casi con seguridad debido a las oportunidades económicas que ofrecen, que debe ser gobernado y enfrentado proactivamente, para evitar que se reproduzcan los daños y problemas verificados en el pasado.

2.3.3. La población y los asentamientos actuales: el rostro concreto de las políticas

Los desafíos en materia de población y desarrollo para muchos de estos territorios de baja densidad se apartan significativamente de la situación y de las expectativas existentes a mediados del siglo pasado. Actualmente y en términos generales porque las realidades varían entre regiones, ya hay un sistema de asentamientos humanos relativamente consolidado, existe infraestructura y tejido productivo, cuentan con conectividad, se ha forjado una identidad territorial y se ha instalado institucionalidad pública y social. Desde luego, en todas estas dimensiones los déficits existen y pueden ser todavía muy importantes en algunas regiones, pero ya no se está en presencia de una base demográfica y socioeconómica ínfima

Por ello, tan importante como la anticipación y el manejo de los escenarios futuros, es la acción respecto de la población y los asentamientos ya existentes. Parte de esta población corresponde a colonos y migrantes, muchos de los cuales fueron incentivados a trasladarse mediante los programas y las políticas públicas antes descritos. Otra parte corresponde a su descendencia, cuya relación con el territorio y el Estado puede diferir de la de sus progenitores. Y un tercer grupo, históricamente olvidado o incluso avasallado, es el de los habitantes originales, muchas veces pueblos indígenas o población foránea asentada allí mucho antes del inicio de los programas o los procesos de ocupación masivos.

Esta realidad emergente de las áreas de baja densidad, que aún manteniendo su escasa figuración demográfica dentro del total nacional, albergan poblaciones mucho más numerosas que en el pasado y una red de asentamiento humanos más compleja y diversificada, al punto de tener metrópolis y ciudades intermedias en ellas, exige una atención renovada por partes de los países. Se trata de comunidades que aún dependen fuertemente del apoyo público. Muchas todavía requieren o hasta dependen de la actuación proactiva y benefactora del Estado, sea mediante prestaciones e iniciativas directas o sea mediante la promoción e incentivo para la actuación de actores privados, no gubernamentales y comunitarios. Otras tantas han basado sus progresos o al menos su expansión, en apoyos públicos (subsidios, regalías, bonificaciones, franquicias, etc.), los que de ser retirados podrían provocar el colapso de las mismas. Incluso aquellas cuyo atractivo se ha basado en inversión privada y en industrias altamente rentables (por ejemplo, el turismo), necesitan de un involucramiento activo del Estado para atender un conjunto de externalidades (entre ellas las ambientales y la de seguridad) y para proveer un conjunto de bienes y servicios públicos vitales para el buen funcionamiento de la industria.¹¹

En esta línea, experiencias recientes sugieren que la misma población de estas áreas es la más consciente de la importancia del apoyo central. En efecto, varios episodios recientes, muestran

¹¹ Lo anterior no significa que el Estado haya jugado un papel ordenador de esta industria, la que de hecho se ha expandido al margen de una estrategia de desarrollo sostenible de origen público. En un diagnóstico reciente de uno de los casos nacionales emblemáticos de este auge turístico (República Dominicana), se concluye que: “*Las declaraciones que han hecho los gobiernos convirtiendo las zonas naturales en polos turísticos sin un plan nacional de ordenamiento territorial integral han afectado considerablemente la biodiversidad, el uso de suelos y las comunidades. Además, los gobiernos han favorecido de manera sistemática el incumplimiento de los planes maestros en cuanto a uso del espacio costero, posponiendo la dotación de servicios básicos de infraestructuras a las comunidades vinculadas a los polos turísticos*” (PNUD, Informe nacional de Desarrollo Humano 2005, p. 88).

como pese a la escasa cuantía demográfica que representan y la gran lejanía física y política que experimentan, la reacción unificada de esta población frente al poder central o actores exógenos modificó los planes de estos últimos.

Por su parte, los pueblos indígenas originarios de estas zonas se han constituido en un actor que redefine las opciones de la ocupación y que, además, reclama derechos y atención específicos al Estado-nación. Estas comunidades fueron invisibilizadas y pasadas a llevar durante los procesos de ocupación inducida por el Estado. Muchas veces fueron violentadas y engañadas por los actores privados interesados en las riquezas naturales de sus territorios. En la actualidad, la mera organización de estos pueblos los convierte en agentes relevantes. Adicionalmente, desde el Estado se advierte un nuevo trato, que ha sido impulsado por actores e instancias internacionales, por ejemplo el Convenio 169 de la OIT, la declaración de derechos colectivos por parte de las Naciones Unidas, etc. En América Latina, un ejemplo ilustrativo de esta nueva posición del Estado que reconoce el patrimonio y los derechos históricos de los pueblos indígenas respecto de sus territorios es la nueva constitución del Ecuador¹² y el reciente Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización, en el cual se reconocen los derechos colectivos de los pueblos amazónicos sobre dicho ecosistema. Por cierto esto se hace en el marco de una ley por elaborar, por lo cual solo el contenido final de dicha ley permitirá evaluar el alcance de estos reconocimientos

Recuadro 3

Amazonía: protección y etnicidad. El ejemplo del Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización del Ecuador

Artículo 11.- Ecosistema amazónico.- El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial regida por una ley especial conforme con una planificación integral participativa que incluirá aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

En la propuesta de la ley especial amazónica deberán participar personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos urbanos y rurales. Se respetará la integralidad de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades amazónicas, los derechos colectivos y los instrumentos internacionales.

Artículo 12.- Biodiversidad amazónica.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del territorio amazónico, el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, de manera concurrente, adoptarán políticas para el desarrollo sustentable y medidas de compensación para corregir las inequidades. En el ámbito de su gestión ambiental, se aplicarán políticas de preservación, conservación y remediación, acordes con su diversidad ecológica.

Fuente: <http://asambleanacional.gob.ec/leyes-asamblea-nacional.html>

Finalmente, la nueva concepción sobre estos territorios otorga gran importancia a su preservación, incluyendo como argumento para ello, su valor para la biodiversidad y los equilibrios ecosistémicos globales, tal como se aprecia en el recuadro 3. Esto supone que al menos desde el punto de vista formal hay una preocupación específica por los efectos ambientales de su ocupación y explotación, lo que ratifica las diferencias respecto de los programas de asentamiento de población del pasado que ningunearon estos asuntos. No es raro, entonces, que en los listados de buenas prácticas identificadas en la región en materia ambiental, en el marco de las discusiones nacionales e internacionales preparatorias de Rio + 20, la

¹² En particular su Artículo 57.

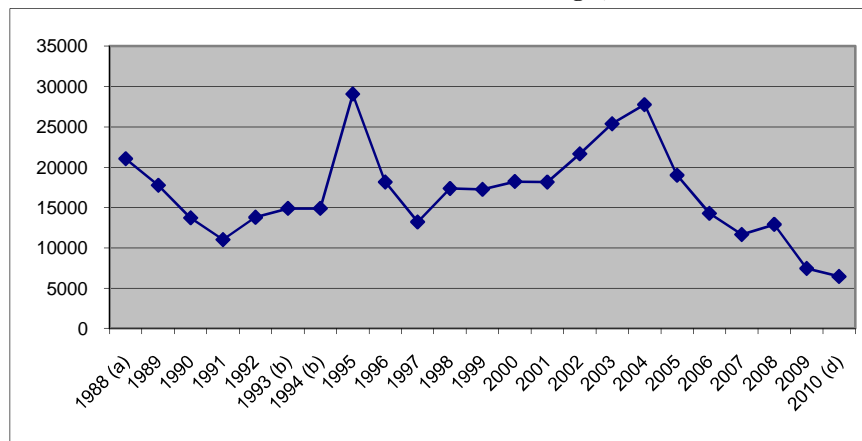
institucionalidad creada y las políticas y programas implementados para resguardar, resarcir y recuperar estos ecosistemas tenga un sitio de privilegio (ver recuadro 4).

Recuadro 4

El Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía de Brasil (PPCDAM)

Más allá de su contribución a las emisiones y de su potencial en materia de mitigación, la selva amazónica desempeña un papel fundamental en el sistema climático de la región. Las altas tasas de deforestación en la Amazonía llevaron al Gobierno de Brasil a establecer, en 2003, el Plan de acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía (PPCDAM). El PPCDAM es una iniciativa sin precedentes en lo que se refiere a la articulación interinstitucional entre sectores (ministerios) y niveles (federal, estadual, municipal) de gobierno. La complejidad de la temática de la deforestación ha exigido que el plan sea implementado conjuntamente por 13 ministerios, bajo la coordinación de la Casa Civil de la Presidencia de la República. El PPCDAM tiene tres ejes centrales: ordenamiento territorial y cuestiones relacionadas a la propiedad de tierras; monitoreo y control ambiental; y fomento a las actividades productivas. A partir de 2005, se observa una expresiva caída en las tasas de deforestación, como demuestra el gráfico.

Tasa anual de deforestación en la Amazonía Legal, Brasil (km²/año)



Fuente: PRODES/INPE- http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2010.htm

- a. Promedio entre 1977 y 1988
- b. Promedio entre 1993 y 1994
- c. Tasas anuales consolidadas
- d. Estimado.

Algunas de las medidas clave han sido operaciones de fiscalización, la diseminación de listas de municipios en los cuales la deforestación había llegado a niveles críticos, y un decreto que impedía el financiamiento de parte de las instituciones financieras del sector público otorgar crédito a agentes económicos con actividades en áreas deforestadas. A esto se ha sumado una creciente presión del mercado por obtener garantías de la legalidad del origen de los productos (carne, por ejemplo) y esfuerzos por parte del sector privado y de la sociedad civil (como una moratoria a la compra de soya producida en áreas deforestadas). El Plan ha sido re-evaluado y redireccionado periódicamente, respondiendo a lecciones aprendidas y a cambios en los patrones y factores motivadores de la deforestación.

A pesar de todos los esfuerzos, la deforestación acumulativa de la Amazonía brasileña, sin embargo, es sustancial, representa más de un 17 por ciento de la zona de bosque original.¹

Fuente: documento intergencial Rio + 20 (borrador de junio de 2011)

3. LAS ÁREAS FRONTERIZAS: TERRITORIOS EN JUEGO

3.1. Introducción

Las áreas, espacios, regiones o zonas fronterizas representan un ámbito especial en donde tienen lugar actividades sociales, comerciales y económicas que llevan a la configuración de espacios de interacción en términos de circulación de personas, bienes y productos, integrando, con frecuencia, comunidades fronterizas de países vecinos –ya sean municipios, departamentos o localidades. Son muy importantes para los Estados no tanto por sus modalidades de asentamiento o la intensidad del mismo –lo que depende mucho de las especificidades de cada frontera- sino por la mayor o menor fluidez de los desplazamientos de bienes y personas a través de ellas y la conformación de espacios híbridos en que grandes oportunidades para el desarrollo se combinan con intereses que siguen otras lógicas y con riesgos de diferente tipo. Así, estas zonas ameritan un análisis especial, por cuanto el entramado de vínculos y relaciones transnacionales personales, comunitarias y comerciales que cobijan mantiene tales especificidades que a menudo suele ser descuidado y hasta desconocido por los ámbitos centrales de cada país.

En general, se ha visto que la globalización y la integración regional tienden a aumentar la fluidez de movimientos de personas en estas zonas. Por otro lado, las tendencias geopolíticas de aislamiento y desconfianza hacia los países vecinos están en retroceso. Lo destacable es que ambos procesos podrían tender a naturalizar la migración y a aliviar las tensiones entre origen y destino, como lo sugieren diversos esfuerzos encaminados a alentar las facilidades para la circulación y la residencia de personas migrantes en el contexto de acuerdos de integración como el MERCOSUR. Sin embargo, las persistentes asimetrías económicas y sociales entre los países fronterizos suelen replicarse en los intercambios migratorios en términos de desventajas, estigmas y vulnerabilidades para ciertos migrantes. Esto último hace que, aunque en pequeña escala, esta migración siga ocasionando fricciones y conflictos, con independencia de que, en general, sea funcional para los países involucrados y los migrantes y las fronteras sigan alentando la interacción entre comunidades.

Un rasgo sobresaliente y pertinaz que comparten varias de las fronteras más móviles de la región es la articulación entre origen y destino mediante fuertes lazos históricos y culturales entre pueblos de disímiles orígenes (Canales y otros, 2010). Más allá de marcar distingos en la circunstancia de haber nacido a un lado u otro del límite, las fronteras son anteriores a la conformación de los Estados nacionales y a la ulterior delimitación de sus territorios políticos. También toman forma mediante la conformación de redes familiares a un lado y otro del límite, producto de un tránsito constante a lo largo de los años. Y desde luego, también son espacios donde la interacción puede ser reducida debido a diversos factores, donde se suscitan y reproducen conflictos, y donde se verifican vulnerabilidades y problemas específicos.

Por todo lo anterior, se estima pertinente abordar de manera especial estos territorios dentro del presente documento. Las fuentes existentes para analizar la migración y la movilidad son

limitadas,¹³ pero afortunadamente se dispone de un conjunto de estudios llevados a cabo recientemente por el CELADE en cinco áreas fronterizas seleccionadas de la región: México-Guatemala, Haití-República Dominicana (Canales, Vargas y Montiel, 2010a y 2010b), Costa Rica-Nicaragua, Ecuador-Colombia (Morales, Acuña y Wing-Ching, 2009a y 2009b) y Argentina-Bolivia (Cerrutti, Liguori y Courtis, 2010). Con ellos se ha sistematizado un gran volumen de antecedentes y evidencia respecto de la migración y la movilidad, con énfasis en la salud sexual y reproductiva..

3.2. *Migración y áreas de fronteras seleccionadas en la región: hacia una tipología*

Todas las fronteras de los países registran especificidades y generalidades en su interacción. Desde el punto de vista de la movilidad humana, existen numerosos espacios fronterizos donde las actividades productiva y comercial han sido decisivas en la conformación de circuitos transfronterizos. En otras se verifica una migración que antecede a la instalación de límites y abarca, en ocasiones, a la movilidad ancestral de pueblos indígenas. Ahora bien, de acuerdo a los estudios mencionados en el acápite previo, que constituyen una muestra representativa de fronteras binacionales en interacción, se pueden clasificar esos espacios, desde el punto de vista migratorio, en tres grandes categorías:

i) En el primer grupo se encuentran las fronteras México-Guatemala y Ecuador-Colombia. En ambos casos la frontera configura un espacio transfronterizo propiamente tal. Esta situación es más evidente en el primer caso, en donde la frontera deja de ser el límite que separa a ambos países para convertirse en una región transfronteriza, donde la migración y movilidad de la población configura un mecanismo de integración regional. Las poblaciones móviles, en particular las mujeres, experimentan un tipo de riesgos específicos, como destaca nítidamente la situación de su salud en general, y sexual y reproductiva, en particular, o la incidencia de trata y tráfico, propios de una región transfronteriza. La movilidad les permite enfrentar su situación de pobreza y precariedad en sus comunidades de origen, pero también las expone a contextos en que su doble condición, de género y migratoria, les confiere un status de mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos. Esta región fronteriza también está atravesada por otras dinámicas migratorias. Es el caso de los migrantes que, en su desplazamiento hacia los Estados Unidos, transitan y se mueven por estos espacios transfronterizos, como la migración centroamericana y sudamericana que se dirige a los Estados Unidos, y que para ello debe internarse por México.

¹³ En el caso de las poblaciones que se desplazan por las fronteras, a las limitaciones de los instrumentos tradicionales se suman especificidades que hacen más compleja su caracterización y que responden a diversos factores contextuales, como formas diferentes de articulación social y económica entre localidades vecinas, la existencia de arreglos familiares que tienen por espacio de realización a ambos lados de la frontera, situaciones de crisis social y económica en alguno de los dos Estados, la persistencia de conflictos territoriales entre Estados colindantes o conflictos políticos internos, entre otros. En este contexto, es necesario contar con una definición operativa de población migrante acorde con la naturaleza dispersa de la información. Tal definición comprende fundamentalmente a migrantes captados por instrumentos tradicionales como los censos de población (que experimentan un cambio en su lugar de residencia habitual o que nacieron en un país distinto del que están residiendo), personas que se desplazan porque están en tránsito y aquellas que se movilizan en forma recurrente a través de la frontera, que pueden ser captadas por fuentes no tradicionales como registros de los servicios de salud, policías u organizaciones no gubernamentales.

La frontera Ecuador-Colombia es una variante de este modelo de región transfronteriza. Reproduce parte importante de sus características, aunque muestra también otras peculiaridades. Como región transfronteriza configura un contexto social y una dinámica migratoria diferente a las nacionales. Los sujetos involucrados, el patrón de movilidad, las causas de la migración, entre otros aspectos, son diferentes a los que se pueden observar a nivel nacional, tanto respecto a las otras emigraciones colombianas, como a la inmigración al Ecuador. La situación de amenazas a la integridad de algunas poblaciones colombianas constituye una constelación de factores fuertemente asociados a una migración sin opciones y claramente forzada.

Así es que en el primer caso, es evidente que en la migración transfronteriza juega un rol fundamental la situación de violencia e inestabilidad social y política que afecta a las regiones fronterizas colombianas. A diferencia de la frontera México-Guatemala, en este caso la emigración no es sólo ni principalmente derivada de factores económicos, sino más bien por factores políticos y sociales. Los desplazamientos forzados de poblaciones colombianas ante la situación de violencia y narcotráfico, configuran un marco específico que da origen a situaciones de vulnerabilidades y riesgos que no se repiten en otros contextos fronterizos.

Asimismo, desde la perspectiva del Ecuador, estos desplazamientos de colombianos conforman el principal flujo de inmigración, lo cual hace que aunque sea de bajo volumen absoluto, tengan un peso político importante. Más aun, si a ello se agrega el factor detonante de estos desplazamientos. No obstante lo anterior, la migración colombiana al Ecuador se circunscribe fundamentalmente a la región fronteriza.

ii) Las fronteras de Costa Rica-Nicaragua y República Dominicana-Haití plantean una situación diferente. En ambos casos, la dinámica migratoria trasciende el contexto regional de cada frontera, para situarse como un fenómeno de carácter nacional. La zona de frontera se define más como el lugar de cruce migratorio, que como una región transfronteriza. En ambos casos la dinámica fronteriza se subsume a la dinámica migratoria nacional. En este menor peso de la frontera como región migratoria, inciden diversos factores. Por un lado, la migración binacional adquiere volumen absoluto de mayor importancia que en los casos de la migración guatemalteca a México y colombiana al Ecuador. Y, en términos relativos, tanto para Costa Rica como para la República Dominicana, la inmigración desde su país vecino constituye el principal flujo migratorio que reciben, lo cual hace que ese flujo migratorio adquiera por sí mismo una importancia a nivel nacional. En tercer lugar, las regiones fronterizas de Costa Rica y la República Dominicana son muy pequeñas, de bajo volumen de población y alejadas de centros urbanos y económicos importantes. En ambos casos la dinámica demográfica, social y económica está lejos de las zonas de frontera. Por lo mismo, en cierto modo estos parecen ser casos en que las fronteras definen más un espacio de separación entre dos naciones, que un espacio de integración regional transfronterizo.

No obstante, también se observan diferencias que merecen destacarse. Mientras para Costa Rica la inmigración nicaragüense representa más del 6% de su población (según las diversas fuentes oficiales), en el caso de la República Dominicana, si bien podría existir un subregistro desconocido, la inmigración haitiana representa menos del 1% de su población (sin contabilizar los efectos del último terremoto).

iii) Por último, el caso de la migración de bolivianos a la Argentina plantea una situación que combina y articula las dos anteriores. Por un lado, sí es posible identificar una región de migración transfronteriza, conformada por las provincias de Salta y Jujuy en la Argentina, y los departamentos de Tarija y Potosí en el Estado Plurinacional de Bolivia. Esta región guarda cierta similitud con el caso de la frontera entre México y Guatemala: es una región con una historia que se remonta incluso a etapas prehispánicas; durante gran parte del siglo XX la migración boliviana a la Argentina se circunscribía a ese espacio transfronterizo; y aun cuando era de volumen importante, esta inmigración boliviana se diluía en el marco de las grandes oleadas de inmigrantes que recibía la Argentina.

Por otro lado, este patrón migratorio tradicional de los bolivianos ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas. El más importante es su ampliación y expansión hacia otros destinos dentro de la Argentina, especialmente la provincia y a la ciudad de Buenos Aires. Esta expansión territorial ha derivado en que el flujo migratorio boliviano adquiera cada vez más una importancia a nivel nacional, dejando de ser un flujo estrictamente transfronterizo y circunscrito a una región particular. De esta forma, el caso de la migración boliviana a la Argentina es una peculiar combinación de los dos modelos migratorios anteriores: el de una migración transfronteriza y el de una migración de carácter nacional.

3.3. El escenario político de las fronteras y la movilidad en torno a ellas

Existe una gran dispersión de las políticas dirigidas a la población migrante, lo que dificulta el ejercicio pleno de sus derechos. Este hecho es más preocupante si se considera que la lejanía de las zonas fronterizas en relación a los centros de poder político sumado al crecimiento de las actividades delictivas hacen que los migrantes estén expuestos a riesgos particulares que los colocan en una situación vulnerable, como son la mayor incidencia de fenómenos de tráfico y trata de personas, comercio sexual, violencia contra las mujeres o desplazamiento forzado. Los instrumentos jurídicos del derecho internacional han reconocido paulatinamente estas problemáticas de la migración, al tiempo que las distintas legislaciones nacionales se han ido adaptando progresivamente a los estándares internacionales, aunque con distintos ritmos y profundidades. Asimismo, en los espacios de integración regional y en los mecanismos de cooperación binacional se han introducido políticas relativas a la migración, en especial en cuanto a la regularización migratoria y la atención en salud. No obstante, el principal obstáculo lo constituye la falta de coordinación con los gobiernos locales, aunado a la tradicional debilidad del Estado en este tipo de regiones.

Por su parte, las organizaciones internacionales han jugado un importante papel en el tema de migración y las condiciones de vulnerabilidad en las que esta ocurre. En primer lugar, dando visibilidad a los problemas de derechos humanos de los migrantes a través de investigaciones, mediante gestiones con los gobiernos para que incorporen los principios del derecho internacional en sus legislaciones nacionales y fiscalizando el respeto de los derechos humanos en las fronteras. También han dado apoyo técnico a los gobiernos para la implementación de políticas y estrategias e, inclusive, llevan a cabo acciones concretas a favor de la población migrante.

Asimismo, ante la gran diversidad de contextos fronterizos, la escasez de recursos locales y la precariedad institucional en la mayor parte de ellos, las organizaciones de la sociedad civil se han

erigido en otro actor clave en materia de derechos humanos de los migrantes. Ante la ausencia de políticas públicas, las organizaciones de la sociedad civil representan en la mayoría de los casos la única red de asistencia con que cuentan los migrantes, que les ha dado una gran legitimidad que se traduce también en un papel de representación de la población migrante y de interlocución/reivindicación con las autoridades.

La concurrencia de estos tres tipos de organizaciones (organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos) en materia de derechos de los migrantes, con sus respectivas complementariedades, plantea la necesidad de constituir instancias de cooperación entre ellos como vía para garantizar los derechos de los migrantes fronterizos.

3.4. Perspectivas de investigación y de política para las zonas de frontera: el caso de la salud sexual y reproductiva

Tal como lo indican los estudios de las cinco fronteras acá utilizados, respecto de la carencia de información estadística así como de estudios e investigaciones, es menester seguir profundizando en el conocimiento y análisis de las características sociodemográficas de las poblaciones migrantes fronterizas. Asimismo, se necesita promover la generación y producción de información cuantitativa y cualitativa en campos como la accesibilidad de las poblaciones fronterizas a la salud y salud sexual y reproductiva, así como de la situación de violencia de género y otros procesos que afectan preferentemente a las mujeres, pueblos indígenas y otras minorías sociales. Existen potencialidades para la generación de información, ya sea mediante el refinamiento de los instrumentos existentes o la realización de sondeos y estudios ad hoc, dirigidos a indagar en las necesidades de dichas poblaciones. Es necesario realizar investigaciones más puntuales sobre la relación vulnerabilidad – migración – violencia, especialmente desde perspectivas que prioricen las condiciones de género, generacionales y étnicas.

Respecto de la acción gubernamental, la mayoría de las iniciativas de políticas dirigidas a la población migrante en materia de salud han operado de manera desarticulada entre niveles (locales, provinciales/estadales y nacionales), lo que se traduce en respuestas fragmentarias: son necesarias medidas de coordinación intergubernamental (Martínez y Reboiras, 2010). Los servicios de salud en las zonas de frontera son claramente deficientes o insuficientes para atender la demanda existente, incluso de la población nativa. Es necesario integrar a los gobiernos locales en el diseño y estrategias de implementación de políticas para fortalecer la presencia estatal y adecuar la oferta a las necesidades reales de la población fronteriza, tanto la local como la migrante.

Sobre la acción de las organizaciones de la sociedad civil, cabe fortalecerla mediante un mayor apoyo al trabajo de las organizaciones no gubernamentales e internacionales en la zona, ya sea en el plano financiero o en el del compromiso político de los gobiernos. Se requiere dotar de regularidad y sistematicidad a las iniciativas, programas y proyectos en materia de salud y migraciones por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Se hace necesario reconocer a los migrantes fronterizos como un sujeto especial de protección, dando cuenta de la heterogeneidad de estas poblaciones. Se requieren iniciativas orientadas hacia los

colectivos más vulnerables: niños, niñas y adolescentes, en particular los que viajan sin acompañamiento, y mujeres migrantes. Otras áreas como la educación y el acceso a servicios sociales son también de suma importancia, si bien adquieren particularidades acá no analizadas.

Finalmente, en materia de formación y capacitación, se requiere dotar, formar y capacitar cuadros técnicos, logísticos y especializados para el trabajo con población migrante fronteriza. Las organizaciones no gubernamentales representan una de las pocas redes de apoyo y asistencia con que cuentan los migrantes fronterizos y la vía más eficiente para canalizar la ayuda: ellas son parte fundamental de las soluciones que se exploran en la región. Sin embargo, sus capacidades están sobrepasadas por las crecientes demandas y la escasez de recursos: necesidad de explorar vías de financiamiento regulares o sujetas a objetivos de largo plazo, así como el desarrollo de trabajo conjunto entre los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

4. LA DESIGUALDAD TERRITORIAL: UNA PRIMERA VISIÓN A ESCALA AGREGADA (DAM) CON ÉNFASIS EN EL PAPEL DE LA MIGRACIÓN INTERNA

4.1 Introducción

El nivel de desarrollo económico y social varía dentro de los países, tanto a escalas geográficas agregadas —el contrapunto entre campo y ciudad o el que hay entre regiones ricas y pobres—, como a escalas mucho más desagregadas —el contrapunto entre municipios o barrios de una misma área metropolitana.

En este capítulo la desigualdad territorial relevante será aquella que se verifica entre grandes regiones de los países o, al menos, entre las Divisiones Políticas Administrativas Mayores (DAM) de los países. En el presente texto esta desigualdad territorial llevará el apellido de regional para distinguirla de otras desigualdades territoriales —como la que hay entre zonas urbanas y rurales, municipios de los aglomerados metropolitanos o barrios dentro de las ciudades— que serán objeto de consideración en otros capítulos de este documento.

Hay debate sobre esta desigualdad. En general, los gobiernos suelen declarar su interés por reducirla e implementan diferentes tipos de acciones para ello. Los representantes políticos también tienden a abogar en la misma línea, en particular aquellos electos por las regiones más rezagadas, que experimentan las desventajas de un menor desarrollo y la frustración de no poder gozar de las comodidades y ventajas que observan en otras regiones del país. Esta desigualdad preocupa porque tiende a autorreproducirse, lo que, como ha insistido la CEPAL (2010), mina las posibilidades de lograr un desarrollo sostenible. Además, para los residentes en los territorios desaventajados el acceso a bienes y servicios públicos es más limitado, lo que coarta sus oportunidades y dificulta *de facto* el ejercicio de sus derechos; en este sentido la búsqueda de mayor igualdad territorial esta hermanada con la búsqueda de mayor equidad social. Adicionalmente, un grupo significativo de investigadores y especialistas estima que estas desigualdades son fuentes de despilfarro, ineficiencia y uso insostenible de los recursos. La CEPAL, de hecho, incluyó un capítulo sobre desigualdades territoriales en su documento “La hora de la Igualdad” de 2010, y no lo hizo solo por consideraciones de política social (o búsqueda de mayor igualdad social), también lo hizo por razones económicas (o búsqueda de una mayor productividad agregada):

“La convergencia productiva implica cerrar las brechas de productividad con los países más competitivos, pero también reducir la heterogeneidad estructural interna. Estas brechas relativas a la productividad y la sociedad tienen sus mapas, es decir, se plasman en la segmentación territorial y, a la vez, se nutren de ella. Dicho de otro modo, las brechas productivas tienen su correlato territorial. Esa segmentación implica que tanto en cada uno de los países como en la región en su conjunto el lugar de residencia de una persona determina en buena medida su condición socioeconómica. Estos mapas son dinámicos y hay zonas que logran activar sinergias entre saltos de productividad y una mayor integración social, mientras que algunas se mantienen rezagadas y poco integradas y otras caen en mayores niveles de pobreza y menor dinamismo productivo” (CEPAL, 2010, p.131).

“Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial” (CEPAL, 2010, p. 131).

Ahora bien, en la práctica los gobiernos suelen tener posiciones ambivalentes sobre el tema, porque tanto en su discurso como en sus políticas suelen dar prioridad al crecimiento económico, a la productividad y a otros objetivos que normalmente no se avienen con la aspiración de reducir las desigualdades regionales. Asimismo, los representantes políticos difícilmente pueden mantener posiciones de principio al respecto, ya que su visión dependerá del territorio que representen; por lo pronto los representantes de las zonas dinámicas solicitarán más apoyo justamente en atención a su mayor dinamismo. Igualmente los representantes de las zonas más pobladas tratarán de hacer prevalecer su peso demográfico, aunque aquello signifique ir en desmedro de zonas menos pobladas y más rezagadas. Y en un plano más conceptual, hay investigadores e instituciones que no consideran como problema a estas desigualdades regionales. Se trata de posiciones que estiman que aquellas son el resultado natural, eficiente y normalmente transitorio de los procesos de desarrollo económico promovidos por las fuerzas del mercado. En un informe institucional reciente, el Banco Mundial oficia como buen portavoz de esta posición:

“La desigualdad geográfica —primer atributo del crecimiento económico— implica que, en general, los gobiernos no pueden promover el rápido crecimiento económico y, al mismo tiempo, difundir sus efectos positivos de manera homogénea en el territorio” (Banco Mundial, 2008, p.2)..... *“El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir —e incluso alentar— un crecimiento económico “desequilibrado” y, al mismo tiempo, garantizar un desarrollo incluyente”* (Banco Mundial, 2008, p.21).....*“Cuando funcionan bien, los mercados de tierras, mano de obra y productos consiguen la eficiencia económica que acompaña a la concentración geográfica, y la equidad asociada con la convergencia de los niveles de vida”* (Banco Mundial, 2008, p.22).

Con todo, en el mismo documento el Banco Mundial reconoce que:

“La desigualdad y sus círculos viciosos implican que es más difícil que los lugares que han quedado rezagados recuperen el terreno perdido. Por otro lado, el efecto de contagio permite concebir la esperanza de superar ese obstáculo. La integración económica es una forma efectiva, y la más realista, de aprovechar los beneficios inmediatos resultantes de la concentración para conseguir los beneficios a largo plazo de la convergencia. (Banco Mundial, 2008, p.2).....Los gobiernos tienen muchas razones para preocuparse por las desigualdades en el bienestar dentro de cada país” (Banco Mundial, 2008, p.22).

Aún así, el mensaje de política de este enfoque es claro: *“La mejor manera de conseguir esta integración es abrir las puertas a las fuerzas de mercado de la aglomeración, la migración y la especialización, en vez de combatirlas u oponerse a ellas”* (Banco Mundial, 2008, p. 20)

Habida cuenta de esta polémica, algunas precisiones se hacen necesarias.

La primera es que este documento hace suya la posición estratégica de política pública que tiene la CEPAL frente al tema de las desigualdades regionales: *“Queremos revertir las tremendas disparidades territoriales mediante la construcción de sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas”* (CEPAL, 2010, p. 12). De lo anterior no se deriva una aspiración de homogeneidad económica territorial que va contra las vocaciones productivas naturales y fuerzas que hasta ahora han resultado consustanciales al desarrollo económico y social como la especialización y la concentración geográficas. De hecho, en su más reciente trabajo institucional sobre el tema el ILPES sostiene que: *“Siempre y cuando ocurran en un ambiente de progreso material generalizado y continuo, estas desigualdades no se consideran necesariamente un inconveniente, es decir que no desembocan en un dogma igualitarista. No obstante, cuando se traducen en una falta de posibilidades de renovación y cambio, producen estancamiento y empobrecimiento y se convierten en un obstáculo”* (ILPES, 2009, p.22)... *“Convergencia y desconcentración pueden ser sinónimos de igualdad y disminución de brechas, pero no necesariamente significan más riqueza o bienestar colectivo; divergencia y concentración suponen mayor desigualdad, pero no siempre implican un descenso de los niveles de riqueza y bienestar colectivo”* (ILPES, 2009, p.37). Así las cosas, la preocupación por las desigualdades territoriales se debe a su relación con la desigualdad social y con el incumplimiento de derechos, a sus efectos económicos adversos y a su tendencia a autorreproducirse en desmedro de las zonas más rezagadas. Es un conjunto de factores que se acumulan y que justifican esta preocupación, pero en ningún caso esta significa abrazar alguna idea de homogeneidad territorial, que no es compatible con la visión Cepalina del desarrollo y de la igualdad.

La segunda es que en materia de desarrollo económico regional y local, este documento también hace suyo el trabajo de la CEPAL, en particular del ILPES. En tal sentido, su reciente trabajo de 2009 sobre el desarrollo económico territorial será una referencia constante de este capítulo, en particular en materia de políticas. Ahora bien, respecto de las clasificaciones regionales basadas en la evolución del PIB que elabora ILPES, las coincidencias entre el nivel socioeconómico (medido por el índice de desarrollo humano o el porcentaje de pobreza, por ejemplo) y el atractivo migratorio, son menores a lo esperado. Esto se debe a diferentes razones. Una de ellas son los distintos períodos de referencia. Otra es que la clasificación basada en el crecimiento del PIB no considera el nivel del PIB y de las condiciones de vida contemporáneas, que son el resultado de muchas décadas de inversión pública y privada, que pueden ser tan o más importantes como factores de atracción y expulsión que el crecimiento. También cabe mencionar que el crecimiento del PIB, sobre todo si se trata de regiones con economías dinámicas pero de enclave, puede tener efectos mucho más moderados en los ingresos reales de la población y de los gobiernos regionales por la capitalización en las oficinas centrales, las remesas a los inversionistas extranjeros y el pago de impuestos a entidades centrales. Finalmente, como el PIB usado es per cápita una inmigración elevada puede tener un efecto estadístico erosionador del crecimiento; a este respecto la clasificación como declinantes de regiones como Quintana Roo y Baja California en México, parece ser resultado de esta paradoja estadística.

Y la tercera, claramente relacionada con la anterior, es que los contenidos de este capítulo se centran no en las desigualdades económicas y sociales entre regiones dentro de los países en sí, sino en los vínculos de esta con la localización de la población y la migración interna en particular.

4.2. *Antecedentes sobre la desigualdad y las políticas regionales en América Latina*

La desigualdad regional ha sido un rasgo histórico y estructural de varios países de la región. Cada país de la región tiene un patrón específico de desarrollo económico y social territorial en el que se combinan, en realidad en el que se articulan, regiones muy dispares en materia de desarrollo económico y social. En algunos casos, estas disparidades se remontan a la época de la formación de los estados nacionales (o antes incluso), cuando las denominadas DAM metropolitanas (aquellas donde se localiza la capital o la ciudad principal) consolidaron su relevancia y comenzaron a concentrar los recursos, inversiones, innovaciones, poder y población necesarios para impulsar la producción industrial, el crecimiento económico y la constitución de ciudades e instituciones modernas. Como contrapartida, vastos ámbitos quedaron al margen de esta nueva dinámica, típicamente aquello con elevada concentración de población indígena y básicamente vinculados a la agricultura tradicional y de sobrevivencia, y otros tantos perdieron figuración a medida que el poder de la hacienda como motor económico se diluía y a medida que los ciclos de extracción de materias primas pasaban desde el auge a la crisis.

Este desarrollo regional tan desigual generó tensiones de distinto tipo, incluso conflictos internos severos en varios países. Después de la Segunda Guerra Mundial —y debido a la confluencia de diversos factores, entre ellos el empuje de organismos internacionales como la CEPAL y la influencia de la denominada ciencia regional que estaba muy activa en los Estados Unidos desde la década de 1930— los gobiernos de la región comenzaron a incluir el desarrollo regional, esto es la promoción del progreso en las regiones rezagadas, en su agenda de prioridades.

Concretamente, se estimó que promover el desarrollo de las regiones más pobres y expulsoras era una política pertinente y conveniente, por cuanto permitía aprovechar de mejor manera los recursos de todos los territorios dentro de los países, evitaba consolidar una trampa de pobreza en las regiones pobres y reducía los riesgos de un sobrepasamiento de capacidades en las regiones ricas. Así las cosas, entre los años cincuenta y los años setenta del siglo pasado, un conjunto de políticas y programas bastante ambiciosos y cuantiosos se implementaron para el desarrollo de las regiones más atrasadas. El caso emblemático fue Brasil con la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE).

Algunos de estos programas se superpusieron o al menos coexistieron con aquellos descritos en el capítulo 2 tendientes a promover la ocupación de los espacio de baja densidad, más aún si se trataba de ámbitos fronterizos. Pero su génesis, sus objetivos y sus instrumentos fueron distintos por cuanto las áreas de menor desarrollo relativo contaban con doblamiento, muchas veces precolombino incluso, y sus ecosistemas estaban artificializados por la población residente. Más aún, en muchos casos habían sido centros económicos dinámicos, típicamente por monocultivos (caña, cacao, café, trigo, algodón, etc.) que nutrieron la expansión económica y la industrialización de las metrópolis coloniales. De esta manera, casi todas las políticas de

desarrollo regional de estos ámbitos se orientaron a promover su industrialización, en línea con el espíritu de la época que consideraba que el único rubro genuinamente desarrollista era el fabril.

Ahora bien, los vaivenes políticos, la década perdida de 1980 y el cambio de modelo de desarrollo en esa misma década —que se proyectó, con matices variables según el país, a las décadas siguientes— llevaron al abandono de estos programas por desfinanciamiento, oposición ideológica o crítica técnica de sus costos y resultados. En muchos países, además, los gobiernos (en varios casos dictaduras) revirtieron su confianza en los programas públicos de promoción industrial y la depositaron en las fuerzas de mercado. La operación de estas última, como cabía esperar, condujo a una re-especialización territorial en rubros con ventajas comparativas. En su gran mayoría esos rubros eran primarios: agrícolas, silvícolas, pesqueros y mineros. Durante varios años la evidencia de dinamismo productivo de estos rubros alimentó esperanzas de un desarrollo regional de los ámbitos en que se localizaban. Sin embargo, esto distó de materializarse de manera generalizada y de todas maneras buena parte de las regiones más rezagadas no se beneficiaron de estas expectativas por cuanto no albergaban estas actividades productivas primarias de exportación.

La década de 2000 trajo aires nuevos en muchos sentidos y de hecho las políticas de desarrollo regionales y de ordenamiento territorial fueron revaloradas, pero ciertamente se trata de visiones *aggiornadas*, con objetivos, énfasis e instrumentos nuevos. En tal sentido, entre las novedades más relevantes del despliegue reciente de las políticas de desarrollo regional están la articulación de medidas, actores e instituciones evitando así su condición exclusivamente estatal del pasado, la consideración de factores ambientales, políticos y sociales, y no solo productivos, en los rubros a incentivar, y la aplicación de una familia de políticas regionales —más que una gran política única y exclusiva-, acorde a la diversidad de situaciones en materia de desarrollo regional e inequidades territoriales (ILPES, 2009). Los resultados de este nuevo impulso de la acción pública (no solo estatal) en materia desarrollo subnacional en América Latina deberán ser objeto de seguimiento continuo por parte de instituciones técnicas con enfoques y alcances regionales, como ILPES, por ejemplo.

4.3. *Estancamiento económico y estancamiento demográfico a escala regional: ¿dos caras de una misma moneda?*

Los trabajos recientes de ILPES sobre desarrollo económico regional han aportado evidencia fresca y análisis sólidos respecto de la evolución de las desigualdades regionales. Uno de los hallazgos más significativos de estos estudios es que las predicciones teóricas —ampliamente aceptadas y validadas empíricamente en otras regiones del mundo— de una tendencia a la convergencia económica (PIB per cápita) entre los espacios subnacionales (operativamente entre la DAM) no se ha cumplido en América Latina. Y lo anterior se ha debido principalmente a la existencia de territorios de debilidad productiva estructural que parecen sumidos en trampas de pobreza.

Los análisis de ILPES procuran distinguir situaciones usando una tabla de dos entradas y cuatro casilleros según nivel del PIBpc y crecimiento del mismo. El primer hecho estilizado que surge es preocupante y se relaciona justamente con la ausencia de convergencia económica territorial

antes mencionada. ILPES lo advierte indicado que en la región sobresale “...la persistencia del carácter rico o pobre del territorio, con muy poca movilidad” (ILPES, 2009, p. 83). Otros hechos estilizados que surgen del análisis de ILPES son: a) una detención de las DAM que concentraban actividad manufacturera, justamente por la crisis del sector post ocaso de la estrategia de “industrialización impulsada por el Estado” (expresión usada por José Antonio Ocampo en vez del modelo de sustitución de importaciones), siendo la excepción las DAM de la frontera norte de México y algunas con fuerte presencia de maquila; un dinamismo sobresaliente de DAM con abundancia y explotación de minerales; un dinamismo importante de DAM cuyo fuerte son los servicios, dado que las DAM metropolitanas sobresalen en este sector pero también en el industrial su situación es incierta¹⁴; finalmente, un estancamiento crónico de DAM con alta proporción rural e indígena y una agricultura tradicional.

En el plano demográfico, ahora, de acuerdo a la base de datos DEPUALC de CELADE un 33% de las DAM de la región ha presentado un bajo dinamismo demográfico durante el período 1950-2000. Entre ellas se destacan las siguientes: Santiago del Estero (0.94%) y Entre Ríos (0.7%) en Argentina, Potosí (0.5%) en Bolivia, Caldas (0.96%) y Boyacá (0.84%) en Colombia, Villa Clara (0.8%) en Cuba, Bolívar (0.9%) en Ecuador, Departement du Sud (0.9%) y Departement du Sud-Est (0.9%) en Haití, Los Santos (0.6%) en Panamá, Ñeembucu (0.8%) y Paraguari (0.5%) en Paraguay, Ayacucho (0.8%) y Apurímac (0.7%) en Perú, El Seibo (-0.17%) en República Dominicana, La Valleja (-0.2%), Flores (0.1%) y Montevideo (0.5%) en Uruguay.

En general, todas estas DAM se hallan en la categoría de DAM de estancamiento productivo crónico (y por ende de pobreza estructural e histórica). De esta manera, un patrón claramente identificable de relación entre crecimiento económico y crecimiento demográfico a escala regional es la superposición de estancamientos. Por cierto, esto no se debe a un crecimiento natural inferior de estas DAM, ya que por sus mayores niveles de pobreza suelen estar entre las regiones con mayor fecundidad y por lo mismo entre las regiones con mayor crecimiento vegetativo. La respuesta, por tanto, se encuentra en la migración. De hecho, en el acápite próximo se mostrará la íntima relación entre estancamiento productivo y rezago social de las regiones y expulsión de población, lo que pareciera un comportamiento esperable habida cuenta las bajas oportunidades y diverso tipo de precariedades que significa permanecer allí.

Por su parte, las regiones dinámicas y de mejores condiciones de vida suelen tener un crecimiento vegetativo bastante inferior al promedio, lo que en ocasiones no alcanza a ser contrareestado por su atractivo migratorio, otra regularidad que sugieren los datos y apoyada por la teoría, de manera tal que la relación entre alto dinamismo productivo y elevado crecimiento demográfico no es tan sistemática. Adicionalmente, algunas de estas regiones dinámicas forman parte de DAM metropolitanas, y el comportamiento migratorio de estas últimas está afectado por factores urbanos y residenciales que debilitan su atractivo migratorio, muchas veces captados por zonas cercanas, como se verá en un capítulo próximo.

Cualquiera sea el caso, la relación relevante es entre desarrollo socioeconómico regional y migración, que se examina con más detalle en el acápite que sigue.

¹⁴ Cabe destacar que a mediano plazo las DAM metropolitanas podría ser sistemáticamente dinámicas en términos económicos justamente impulsadas por el sector servicios.

4.4. *Equidad territorial, desarrollo regional y migración interna: la situación reciente*

Un rasgo estilizado de los flujos de migración interna –ajustado, por cierto, a las predicciones teóricas– ha sido su sentido desde las regiones menos desarrolladas a las más desarrolladas. De una manera muy elemental esto se verifica mediante la correlación que presenta la tasa de migración neta, reveladora de la condición atractiva o expulsora de una DAM cualquiera, con el índice de desarrollo humano. Se verifica que, casi sin excepción, los niveles de desarrollo humano más altos son concomitantes con tasas de migración neta en promedio mayores, es decir, con mayor atractivo o menor expulsión (cuadro 4.1).

CUADRO 4.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): CORRELACIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y LA TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA A NIVEL DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, CENSOS DE LA RONDA DEL 2000

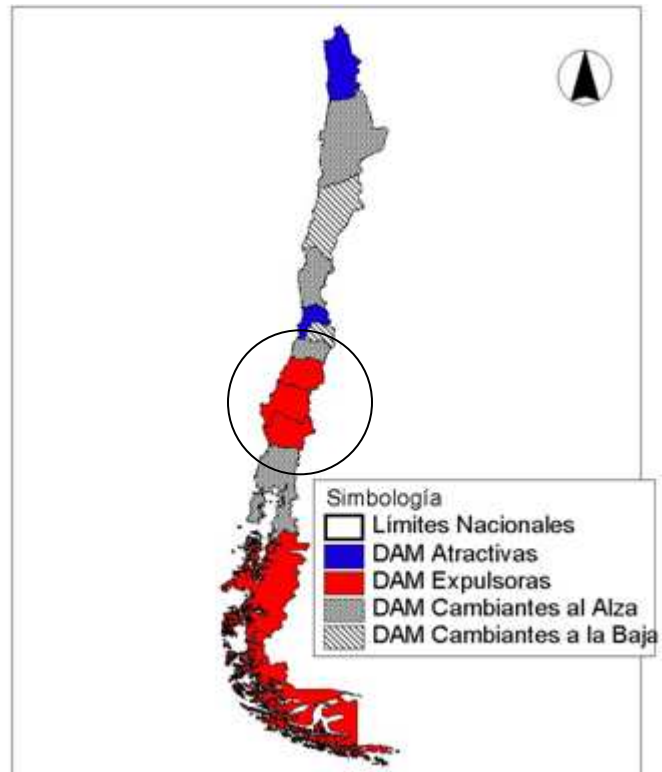
País y año, indicador y año de referencia, cantidad de divisiones administrativas mayores (DAM) con daots			Índice de correlación simple entre el indicador y la tasa de migración neta (valor p entre paéntesis)	
Argentina, 2001	IDH 1996	24 DAM	0.407	(0.0242)
Bolivia, 2002	IDH 1994	9 DAM	0.619	(0.0378)
Brasil, 2000	IDH 1996	27 DAM	0.451	(0.0091)
Chile, 2002	IDH 1998	13 DAM	-0.01136	(0.5147)
Colombia, 2005	IDH 2000	24 DAM	0.414	(0.0222)
Cuba, 2002	IDH 1996	14 DAM	0.77	(0.0006)
Ecuador, 2001	IDH 1999	15 DAM	0.65	(0.0044)
Guatemala, 2002	IDH 1995-1996	22 DAM	0.442	(0.01972)
Honduras, 2001	IDH 1996	18 DAM	0.697	(0.0006)
México, 2000	IDH 1995	32 DAM	0.408	(0.0102)
Nicaragua, 2005	IDH 2000	17 DAM	0.055	(0.4170)
Panamá	IDH 2000	12 DAM	0.484	(0.0554)
Paraguay, 2002	IDH 2000	18 DAM	0.133	(0.29936)
Uruguay, 1996	IDH 1991	19 DAM	0.063	(0.60097)
Venezuela (R.B.de), 2001	IDH 1996	23 DAM	0.0686	(0.3780)

Fuente: Rodríguez, 2008, p. 140.

Ahora bien, tal como se adelantó en la sección previa, la regularidad más importante es que entre las zonas expulsoras se encuentran las DAM que componen las áreas de mayor pobreza relativa, las más afectadas por la marginación y aquellas donde se asientan los pueblos indígenas: la casi totalidad del noroeste y noreste argentino (con excepción de Catamarca), las cuatro provincias altiplánicas de Bolivia (Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí), siete de los nueve estados del nordeste del Brasil, el centro–sur de Chile (en particular la IX región de la Araucanía), el oeste de Costa Rica (aunque en este caso las disparidades socioeconómicas entre DAM son menos marcadas), prácticamente toda Guatemala y el sur de México, los departamentos de la Sierra en Perú, buena parte de las provincias andinas del Ecuador (con la excepción de Pichincha, que es DAM metropolitana), las comarcas indígenas de Panamá, etc. (cuadro 4.2). En los mapas 4.1, 4.2 y 4.3 se muestran tres ejemplos ilustrativos y que corresponden a zonas históricamente rezagadas en materia económica y social en Chile (regiones VII, VIII y IX, centro-sur, donde se concentra

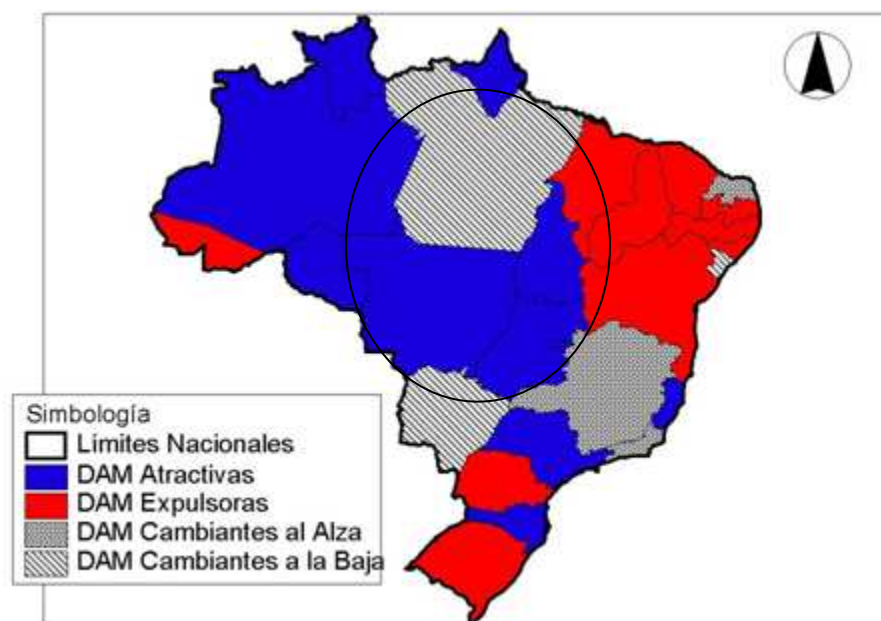
la población mapuche), en Bolivia (altiplano, donde se concentra la población indígena quechua y aymara) y en Brasil (Nordeste). Las tres destacan por ser de emigración.

MAPA 4.1
CHILE: ADMINISTRACIÓN MAYOR SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA. CENSOS RONDA 1990 Y 2000



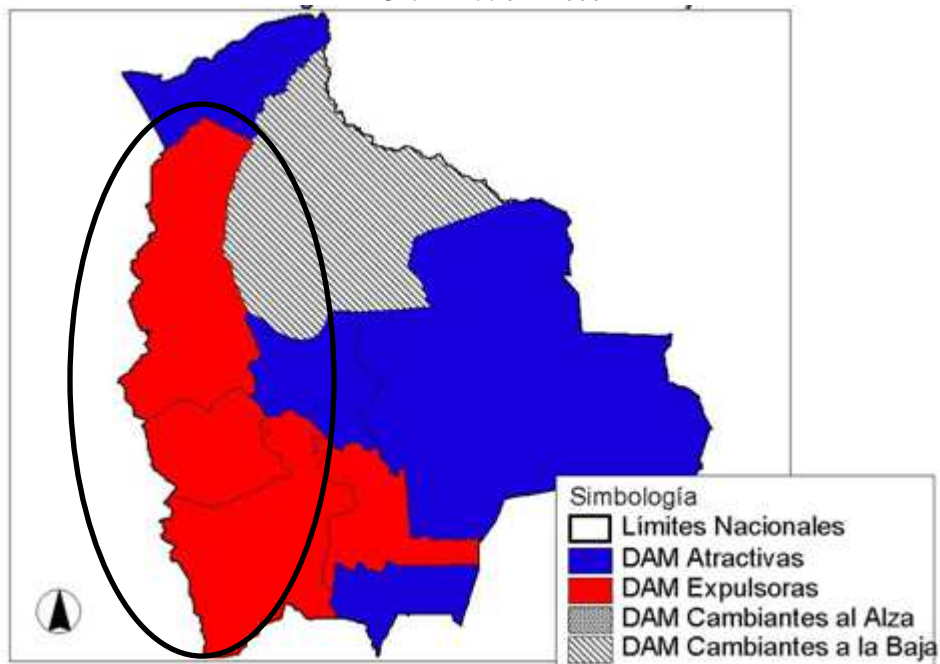
Fuente: Rodríguez y Busso, 2009

MAPA 4.2
BRASIL: DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA. CENSOS
RONDA 1990 Y 2000



Fuente: Rodríguez y Busso, 2009

MAPA 4.3
BOLIVIA: DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA. CENSOS
RONDA 1990 Y 2000



Fuente: Rodríguez y Busso, 2009

Ahora bien, la migración interna tiene una relación de varias caras con el desarrollo regional. La principal está dada por el flujo “racional”, que va hacia las regiones más productivas, donde el trabajo aumenta su rendimiento y su remuneración, impulsando la producción nacional y elevando los ingresos de las personas, lo que coadyuva al desarrollo sostenible y, al mediano y largo plazo, a la convergencia territorial. El Informe 2009 del PNUD describe sucintamente esta relación:

“La migración puede ser un factor preponderante en la convergencia de salarios e ingresos entre los lugares de origen y de destino. Esto se debe a que, a medida que aumenta la movilidad entre dos regiones, los mercados laborales se integran cada vez más y se hace más difícil mantener las grandes diferencias salariales” “...Las desigualdades al interior de los países pueden seguir en el tiempo un patrón con forma de campana: el progreso en algunas áreas crea riqueza, lo que se traduce en desigualdad y esta a su vez motiva la migración, que con el tiempo tiende a reducir la desigualdad. Los estudios han revelado que una mayor movilidad laboral ha incidido en reducir las desigualdades salariales interregionales en Brasil, India, Indonesia y México”(PNUD, 2009, p. 85).

Tan importante como lo anterior esta su faceta de derecho humano ya que el desplazamiento libre dentro de los países se reconoce como tal desde la Declaración Universal, por lo que debe ser garantizado y protegido. Por estos dos factores, hay consenso en que políticas públicas coercitivas, discriminatorias u obstaculizadoras de la migración interna son inconducentes y arbitrarias.

Pero la migración interna también puede convertirse en una valla para el desarrollo sustentable de algunos territorios dentro de la región. Esta hipótesis ha sido levantada frente a escenarios de oleadas inmigratorias que parecen ser difíciles de absorber en los lugares de destino. Y también ha sido planteada para el caso opuesto, vale decir, el de la emigración crónica desde regiones pobres. Lo anterior porque la selectividad de la emigración desde esas regiones tiende a ser etaria y educativa, erosionando con ello la base de recursos humanos, de por sí precaria, de estas regiones. En efecto, quienes emigran suelen formar parte de la población en edad activa, en ocasiones virtualmente expulsada por la falta de oportunidades laborales, y tienden a permanecer allí los que carecen de recursos o capacidades para migrar (población de más edad y menos calificada).

La evidencia disponible sugiere que este último escenario es el que tiende a generar trampas de pobreza y de perpetuación de la desigualdad para las regiones pobres, al menos en el corto y mediano plazo. En el caso de las regiones con oleadas inmigratorias, si logran mantener su dinamismo económico, la base de su atractivo, entonces normalmente logran beneficios netos de la llegada masiva de población en edad de trabajar, aunque su calificación sea inferior al promedio de los no migrantes de las mismas.

El efecto erosionador de la base de recursos humanos que ha tenido la migración interna en las regiones de pobreza crónica de diversos países de América Latina puede ilustrarse usando el procedimiento desarrollado por CELADE para estimar el efecto de la migración sobre la composición de la población (ver recuadro 5)

Recuadro 5

Cómo medir el efecto de la migración en la composición de la población de las entidades de origen y de destino

El procedimiento elaborado por CELADE usa la matriz de indicadores de flujo, que se obtiene mediante el procesamiento especial de los microdatos censales.

La idea central es cotejar los marginales de esta matriz —uno de los cuales corresponde al atributo en el momento del censo (con migración) y el otro al atributo cinco años antes (sin migración, es decir el *contrafactual*)— y de dicha diferencia deducir si la migración tuvo un efecto (neto y exclusivo) elevador o reductor del atributo.

El valor absoluto de la diferencia es luego relacionado con el valor contrafactual para estimar el efecto relativo de la migración. Para obtener un indicador sintético del efecto total de la migración, en particular para evaluar si acentúa o modera las desigualdades territoriales del indicador, se obtiene la correlación simple de entre la serie de los valores contrafactuales y del impacto relativo de la migración de las entidades territoriales. Valores positivos del coeficiente implican que la migración tiende a aumentar la desigualdad territorial mientras que valores negativos indican que la migración tiende a atenuar las desigualdades.

Finalmente, la diferencia entre cada marginal y la diagonal permite obtener el efecto (en valores absolutos) de la inmigración (marginal fila – diagonal) y de la emigración (diagonal – marginal columna). La suma de ambos efectos necesariamente da el efecto total.

Fuente: Rodríguez, 2011.

En el cuadro 4.2 se aprecia que la migración en estas DAM tiene efectos adversos sobre la estructura por edad —la infantiliza y la envejece a la vez mientras reduce la proporción de población en edad de trabajar— y el nivel educativo de esas zonas —reduce la escolaridad media

de los jefes de hogar. Respecto de esto último, en el cuadro 4.3 se desagrega este efecto en sus componentes de inmigración y emigración, usando para ello el procedimiento explicado en el recuadro 5. El patrón que emerge es muy claro: la pérdida de escolaridad de estas DAM de pobreza crónica se debe exclusivamente a la emigración. La inmigración hacia ellas tiene, en general, un efecto favorable, esto es elevador de la escolaridad media de los jefes de hogar. En rigor, no se trata de un patrón exclusivo de estas DAM, ya que esto también se verifica con muchas otras DAM. Lo anterior se explica por la selectividad educativa de los migrantes, que es más marcada cuando se examina de manera desagregada, es decir, no siguiendo la modalidad clásica de comparar en general migrantes y no migrantes, sino la de cotejar emigrantes e inmigrantes de cada DAM con las poblaciones no migrantes de las DAM de origen y de destino, respectivamente. Cualquiera sea el caso, el cuadro 4.3 no deja espacio para dudas: la emigración desde estas DAM, por la selectividad de los emigrantes que suelen tener niveles educativos superiores a los no emigrantes de sus DAM, deteriora la base de recursos humano de estas regiones y así refuerza su estancamiento.

CUADRO 4.2
AMERICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS: EFECTOS DE LA MIGRACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA ETARIA Y EDUCATIVA, DAM
DESAVENTAJADAS

Noroeste de Argentina (2001)					Altiplano de Bolivia (2001)					Centro-sur de Chile (2001)				
DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar
Salta	-0.91	0.69	0.70	-0.082	Chuquisaca	-6.27	0.76	1.73	1.724	Del Maule	-0.42	1.73	1.22	0.19
Jujuy	-2.09	1.30	1.05	-0.735	La Paz	-3.11	0.14	0.20	-0.393	Bío Bío	-2.21	1.15	1.18	-0.46
Tucumán	-0.27	0.04	0.29	-0.006	Oruro	-8.88	2.38	2.94	-2.268	Araucanía	-0.48	1.66	1.19	0.25
Santiago del Estero	-1.40	0.87	0.71	-0.143	Potosí	-14.76	1.67	3.34	-2.168					
Nordeste de Brasil (2000)					Sierra ecuatoriana (2001)					Sur de México (2000)				
DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar
Maranhao	-6.88	0.77	2.52	-0.248	Carchi	-13.13	2.91	2.27	-1.9833	Oaxaca	-4.24	0.79	1.68	0.039
Piauí	-4.06	1.32	1.83	-0.657	Imbabura	-1.89	1.08	0.85	0.2305	Guerrero	-6.42	0.36	2.14	-0.149
Ceará	-0.72	0.47	0.57	-0.599	Cotopaxi	-5.13	1.40	0.99	-0.2953	Chiapas	-2.85	0.69	0.99	-0.268
Paraíba	-3.92	0.82	1.86	-0.173	Tungurahua	-1.79	0.94	0.20	0.2927	Puebla	-1.14	0.28	0.37	0.068
Pemambuco	-3.21	0.49	1.14	-0.072	Bolívar	-15.16	3.67	2.36	-3.0228	Veracruz	-6.89	1.66	2.98	-0.971
Alagoas	-5.70	0.40	2.61	-0.033	Chimborazo	-9.01	1.91	2.56	0.1505					
Sergipe	-0.61	0.31	1.13	-0.063	Loja	-9.3	2.47	2.3	-0.5514					
Bahía	-4.50	0.42	1.95	0.081										

Fuente: Rodríguez y Busso, 2009

CUADRO 4.3
AMERICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS: EFECTOS DE LA MIGRACIÓN, LA INMIGRACIÓN Y LA EMIGRACIÓN SOBRE LA
ESCOLARIDA MEDIA DE LOS JEFES DE HOGAR, DAM DESAVENTAJADAS

Noroeste de Argentina (2001)				Altiplano de Bolivia (2001)				Centro-sur de Chile (2001)			
DAM de emigración neta	Efecto de la migración	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración	DAM de emigración neta	Efecto de la migración	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración	DAM de emigración neta	Efecto de la migración	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración
Salta	-0,06	0,05	-0,11	Chuquisaca	0,090	0,336	-0,245	Del Maule	0.01	0.16	-0.15
Jujuy	-0.01	0.07	-0.08	La Paz	-0.028	0.076	-0.105	Bío Bío	-0.04	0.11	-0.15
Tucumán	0.00	0.05	-0.05	Oruro	-0.169	0.110	-0.280	Araucanía	0.02	0.19	-0.17
Santiago del Estero	-0.01	0.04	-0.05	Potosí	-0.105	0.187	-0.293				
Nordeste de Brasil (2000)				Sierra ecuatoriana (2001)				Sur de México (2000)			
DAM de emigración neta	Efecto de la migración	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración	DAM de emigración neta	Efecto de la migración	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración	DAM de emigración neta	Efecto de la migración	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración
Maranhao	-0.01	0.051	-0.06	Carchi	-0.16	0.1	0.26	Oaxaca	0,002	0,105	-0,103
Piauí	-0.025	0.055	-0.079	Imbabura	-0.12	0.1	0.22	Guerrero	-0,008	0,077	-0,086
Ceará	0.025	0.061	-0.036	Cotopaxi	-0.02	0.13	0.15	Chiapas	-0,014	0,079	-0,093
Paraíba	-0.007	0.053	-0.06	Tungurahua	0.01	0.15	0.14	Puebla	0,004	0,101	-0,096
Pemambuco	-0.003	0.034	-0.038	Bolívar	0.01	0.14	0.13	Veracruz	-0,058	0,101	-0,159
Alagoas	-0.001	0.041	-0.043	Chimborazo	-0.04	0.09	0.13				
Sergipe	-0.003	0.048	-0.051	Loja	-0.02	0.1	0.12				
Bahia	0.003	0.045	-0.041								

Fuente: cálculos del autor, basado en procesamiento especiales de los microdatos censales

Los datos de migración de los censos levantados entre 2005 y 2010 (Perú, El Salvador y Colombia), y de aquellos ya levantados en 2010 (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá y República Dominicana, hasta ahora solo disponibles en los casos de México y Panamá), indican que la migración sigue manteniendo esta doble condición de drenaje de población para las DAM de pobreza crónica y de erosión de su base de recursos humanos por la selectividad etaria, educativa y laboral de los emigrantes.

En el caso de Perú, cuyo último censo fue levantado en 2007, la zona de pobreza crónica corresponde a la Sierra, compuesta por una decena de Departamentos, con una fuerte presencia indígena. Todos ellos son de emigración neta, en la mayoría con tasas de entre 5 y 10 por mil (cuadro 4.4). Por tanto, se cumple con el primer hecho estilizado reiterado en este estudio: las DAM de pobreza crónica son de expulsión. Respecto del segundo efecto estilizado, a saber la erosión de su base de recursos humanos como resultado de la emigración, en el caso de Perú hay algunas dificultades técnicas para efectuar esta estimación con la variable educación, por lo que en el cuadro 4.5 se presenta el efecto sobre la estructura etaria, en particular sobre el denominado bono demográfico (medido según el índice de dependencia demográfico). Y el hecho estilizado se ratifica: todos los Departamentos de la Sierra ven disminuidos su bono demográfico por la migración. Como cabía esperar a la luz de resultados previos, es justamente la emigración la que eleva el índice de dependencia, por el marcado sesgo etario de los emigrantes (población joven en edad de trabajar).

CUADRO 4.4
PERÚ, DEPARTAMENTOS DE LA SIERRA: MIGRACIÓN INTERNA NETA Y TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA ENTRE 2002 Y 2007

Departamento de Residencia Habitual	2007	2002	Migración neta	Tasa de migración neta (por mil)
Apurímac	360,497	378,847	-18,350	-9.928
Arequipa	1,049,562	1,033,525	16,037	3.079
Ayacucho	542,730	560,424	-17,694	-6.416
Cajamarca	1,246,631	1,321,438	-74,807	-11.652
Cusco	1,046,033	1,072,316	-26,283	-4.963
Huancavelica	406,930	431,601	-24,671	-11.769
Huanuco	679,650	712,308	-32,658	-9.385
Junín	1,103,423	1,144,698	-41,275	-7.344
Pasco	252,770	262,864	-10,094	-7.830
Puno	1,151,310	1,181,406	-30,096	-5.161

Fuente: cálculos del autor, basado en procesamiento especiales de los microdatos censales.

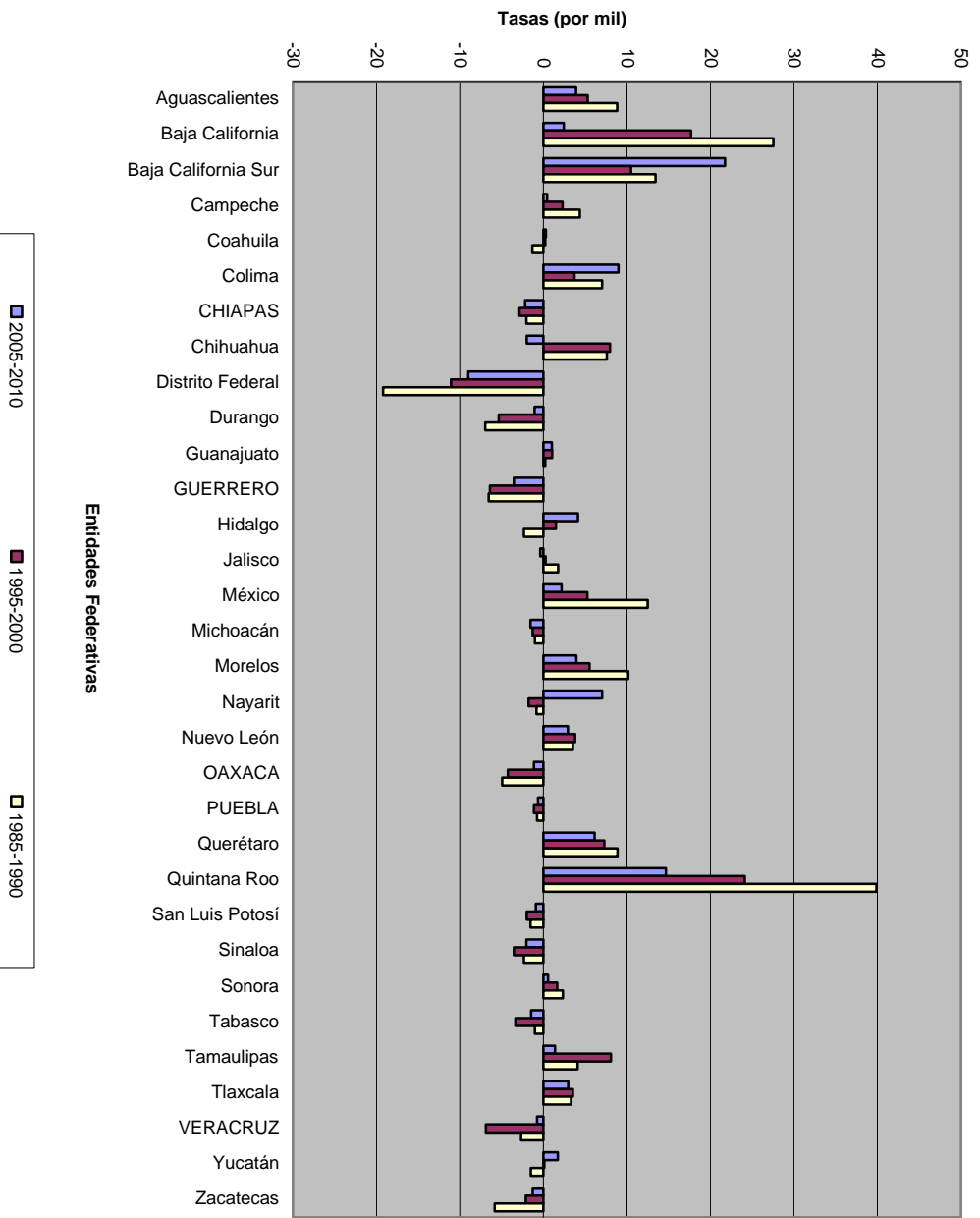
CUADRO 4.5
PERÚ: EFECTO DE LA MIGRACIÓN SOBRE EL ÍNDICE DE DEPENDENCIA, DAM DE POBREZA
CRÓNICA

	Total	Contra-factual	Diferencia absoluta	Diferencia relativa (%)	Efecto Inmigración	Efecto Emigración
Apurímac	0,609	0,586	0,023	3,865	-0,02	0,04
Arequipa	0,383	0,381	0,002	0,580	-0,01	0,01
Ayacucho	0,574	0,563	0,010	1,845	-0,01	0,02
Cajamarca	0,517	0,501	0,016	3,171	-0,01	0,03
Cusco	0,509	0,502	0,008	1,506	-0,01	0,02
Huancavelica	0,629	0,614	0,015	2,482	-0,02	0,03
Huanuco	0,545	0,527	0,017	3,267	-0,01	0,03
Junín	0,474	0,460	0,015	3,168	-0,01	0,02
Pasco	0,441	0,438	0,003	0,733	-0,02	0,02
Puno	0,483	0,477	0,007	1,374	-0,01	0,01

Fuente: cálculos del autor, basado en procesamiento especiales de los microdatos censales.

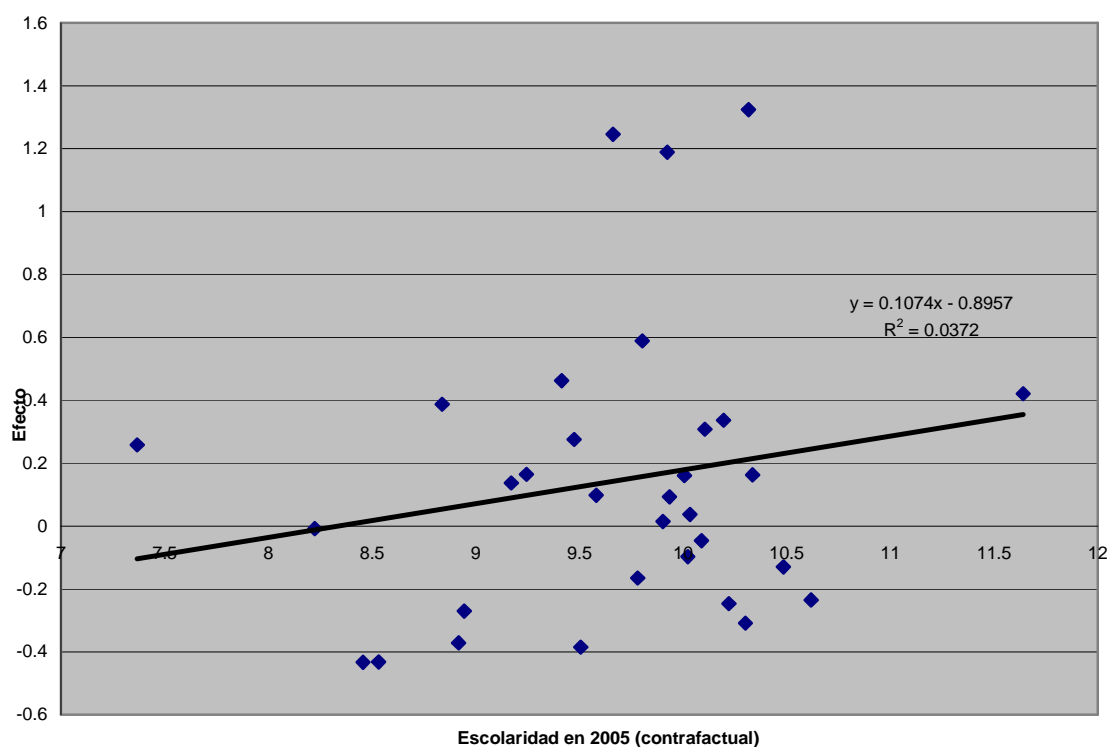
En el caso de México, el gráfico 4.1 muestra la pertinaz emigración de las 5 DAM de pobreza crónica (4 en el sur: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla y una el Oriente: Veracruz), todas ellas con tasas de migración neta negativas en los tres últimos censos, es decir desde 1985 a 2010. El gráfico 4.2, por su parte, ratifica que, en promedio, la migración no contribuyó a reducir las disparidades educativas entre las entidades federativas del país entre 2005 y 2010. Esto se debe, entre otros factores, a que casi todas las DAM de pobreza crónica pierden escolaridad por efecto de migración (siendo Chiapas la excepción en el censo de 2010).

GRÁFICO 4.1
MÉXICO: TASAS DE MIGRACIÓN INTERNA NETA A ESCALA DE DAM, 1985-1990, 1995-2000, 2005-2010



Fuente: MIALC (censos de 1990 y 2000) y cálculos del autor basados en el procesamiento especial de los microdatos de la muestra del 10% del censo.

GRÁFICO 4.2
EFFECTO DE LA MIGRACIÓN SOBRE LA ESCOLARIDAD (25-39), MEXICO CENSO 2010



Fuente: cálculos del autor basados en el procesamiento especial de los microdatos de la muestra del 10% del censo.

Finalmente, en el caso de Panamá, los resultados son particularmente expresivos por la peculiar configuración que mantienen los flujos migratorios entre DAM (Provincias) en este país. En efecto, persiste en Panamá una abrumadora concentración de los flujos hacia la provincia de Panamá (DAM metropolitana, que serán examinadas en otro capítulo de este documento). Por ello, esta es la única (o casi la única) provincia con saldo migratorio positivo y esto contribuye a un resultado paradójico: todas o casi todas las provincias pierden escolaridad promedio por la migración interna. Con todo, la pérdida alcanza niveles realmente significativos en el caso de una comarca indígena (Kuna Yala) que por sus niveles de vida puede considerarse de pobreza crónica (aunque su estatus especial cuestiona un acercamiento basado en indicadores sin pertinencia étnica). Cualquiera sea el caso, tanto en 2000 como en 2010 la migración no contribuía a cerrar las brechas educativas entre las DAM de Panamá. Con todo, el caso excepcional de la comarca Embera en el censo de 2010 – la única con efecto de la migración elevador de la educación- resulta sugerente de procesos novedosos que ameritan una investigación especial, ulterior a este documento.

CUADRO 4.6
PANAMÁ, 200 Y 2010: EFECTOS DE LA MIGRACIÓN, LA INMIGRACIÓN Y LA EMIGRACIÓN
SOBRE LA ESCOLARIDA MEDIA DE LOS JEFES DE HOGAR A ESCALA DE DAM (PROVINCIAS)

2010								
	Total	Contra-factual	Diferencia Absoluta	Diferencia porcentual	Efecto Inmi-gración	Efecto Emi-gración	Compro-bación	Correlación
BOCAS DEL TORO	8,13	8,30	-0,16	-1,94	0,10	-0,26	-0,16	0,21
COCLÉ	8,93	9,08	-0,15	-1,69	0,15	-0,30	-0,15	
COLON	10,55	10,71	-0,16	-1,50	-0,06	-0,10	-0,16	
CHIRIQUÍ	9,65	9,97	-0,32	-3,24	-0,07	-0,25	-0,32	
DARIÉN	7,05	7,35	-0,30	-4,05	0,16	-0,46	-0,30	
HERRERA	9,69	9,94	-0,25	-2,52	0,18	-0,43	-0,25	
LOS SANTOS	9,56	9,99	-0,43	-4,30	0,10	-0,53	-0,43	
PANAMÁ	11,35	11,38	-0,04	-0,34	-0,04	0,00	-0,04	
VERAGUAS	9,38	9,52	-0,14	-1,51	0,11	-0,25	-0,14	
COMARCA KUNA YALA	5,95	6,59	-0,64	-9,67	0,40	-1,04	-0,64	
COMARCA EMBERÁ	6,75	6,62	0,13	1,98	0,25	-0,12	0,13	
COMARCA NGÖBE BUGLÉ	4,30	4,41	-0,11	-2,54	0,09	-0,20	-0,11	
2000								
BOCAS DEL TORO	6,08	6,33	-0,24	-3,86	5,96	0,12	-0,37	0,29
COCLÉ	6,50	6,71	-0,21	-3,20	6,40	0,10	-0,31	
COLÓN	8,75	8,93	-0,18	-1,99	8,79	-0,04	-0,14	
CHIRIQUÍ	7,24	7,50	-0,26	-3,41	7,20	0,04	-0,29	
DARIÉN	4,48	5,00	-0,52	-10,32	4,25	0,23	-0,75	
HERRERA	6,64	6,83	-0,19	-2,72	6,51	0,14	-0,32	
LOS SANTOS	6,24	6,56	-0,32	-4,89	6,15	0,09	-0,41	
PANAMÁ	9,64	9,65	-0,01	-0,09	9,64	-0,01	0,00	
VERAGUAS	6,03	6,26	-0,24	-3,79	5,92	0,11	-0,35	
COMARCA KUNA YALA	4,03	4,79	-0,76	-15,84	3,92	0,11	-0,86	
COMARCA EMBERÁ	3,32	3,36	-0,04	-1,19	3,18	0,14	-0,18	
COMARCA NGÖBE BUGLE	2,51	2,55	-0,05	-1,82	2,44	0,06	-0,11	

Fuente: cálculos del autor, basado en procesamiento especiales de los microdatos censales

Así las cosas, todavía hay un desafío de envergadura en materia de políticas territoriales dirigidas a las regiones de pobreza crónica. Por una parte, no hay espacio para políticas de fijación territorial o de limitación de la migración interna por cuanto: a) existe un derecho inalienable a salir de ellas (y, en general, a desplazarse sin restricciones dentro del territorio nacional, salvo cuando este desplazamiento choca con otros derechos); b) la emigración desde las zonas de pobreza crónica suele ser funcional para quienes lo hacen, o al menos quienes emigran lo tienden a considerar así, aunque sea simplemente porque no ven oportunidades en dichas zonas (es decir, en su salida predominan las fuerzas de expulsión, más que el conocimiento y las expectativas racionales respecto de los sitios de destino); c) la emigración, en teoría al menos, puede descomprimir ciertos mercados, en particular el de trabajo y el de tierras, y ciertos sectores sociales deficitarios en las zonas de pobreza crónica.

Pero por otro lado, los estudios y cálculos realizados por CELADE en los últimos años y sistematizados y actualizados en este trabajo identifican un hecho estilizado: la selectividad etaria, laboral y educativa de sus emigrantes debilita la base de recursos humanos de estas zonas y termina convirtiendo a la emigración en un eslabón más de la cadena de factores que tienden a reproducir la pobreza y el subdesarrollo de estas regiones. Por cierto, este hallazgo sugiere la necesidad de intervenir activamente sobre la emigración desde las zonas de pobreza crónica. Claro está que tal intervención no puede ser coercitiva, debe ser transparente, debe utilizar una amplia gama de incentivos y disposiciones legales y administrativas, y, sobre todo, debe promover proyectos viables de desarrollo regional y local. Esto último es clave para tornar atractivos para trabajadores y población calificada los ámbitos desaventajados, tanto en el plano económico como en el social. Tal logro coadyuvará al impulso del desarrollo sostenido, tanto a escala nacional como subnacional.

4.5. Las políticas de desarrollo regional y sus relaciones con población, equidad y sostenibilidad

En Rodríguez y Busso (2009) se hace una exposición relativamente detallada de la evolución de las políticas regionales en la región. La última fase de esta evolución es la que interesa en este documento y corresponde a una etapa en curso donde el concepto actual impulsado por la CEPAL se resume en su propuesta de “familia de políticas territoriales” (ILPES 2009).

Durante el decenio de 1990, y con mayor intensidad en los inicios de la década de 2000, se consolida una visión crítica de lo operado en la región desde la crisis de la deuda, los ajustes estructurales y la implementación del modelo de desarrollo abierto y desregulado. De hecho, la CEPAL subrayaba que luego de 20 años de implementación, el nuevo modelo de desarrollo mostraba un desempeño mediocre y volátil en materia económica, muy pocos progresos en materia social y una gran inestabilidad en el plano político (CEPAL, 2003 y 2000a).

En el plano territorial, la disconformidad se relacionaba con la persistencia de desigualdades regionales muy significativas, con las trampas de pobreza en que parecían sumidas algunas áreas de los países (en particular aquellas con elevada proporción de población indígena), y con la escasa importancia prestada a la temática regional por la supuesta solución automática de mercado de los problemas.

Es en este contexto surgen propuestas tendientes a recuperar las políticas de desarrollo regional, pero reconociendo a la vez la importancia de la globalización y las fuerzas de mercado. Y lo anterior se plasma en un conjunto de conceptos centrales que retoman la iniciativa pública en materia regional, pero de una manera bastante diferente a la de los grandes planes de la década de 1960 y 1970. Entre estos conceptos están los de competitividad, liderazgo y proyecto regional, los que, en su conjunto, apuntan a fortalecer la capacidad de las regiones para insertarse en los mercados globales y competir con el resto del país y con otros países en estos mercados.

Esto implica apoyo de políticas y programas centrales, en la medida que la competitividad requiere inversión, infraestructura, servicios y recursos humanos calificados, entre otros factores. Sin embargo, en los términos antes expuestos, también exige una capacidad endógena para guiar y gestionar todos los componentes objetivos de la competitividad. Se trata de un énfasis en la

pertinencia de un empuje y una visión estratégica desde las regiones, que no estaba presente en las fases previas de las políticas de desarrollo regional. La pertinencia de estas intervenciones se basa en el diagnóstico compartido según el cual los principales factores generadores de competitividad territorial son: “*la complejidad sistémica, la velocidad decisional de las organizaciones, la capacidad innovativa, la flexibilidad, la trama urbana, la infraestructura (pesada y liviana), la autonomía del gobierno respectivo, la cultura, etc.*” (Silva, 2005, p. 95).

Por otra parte, también se consolidan como centrales los conceptos de equidad y cumplimiento de derechos con independencia de la ubicación geográfica de las personas. Esto no se traduce, por cierto, en una inmediata igualación de condiciones a través del territorio, lo que de hecho no cabe porque hay desigualdades económicas y sociales acumuladas, hay condiciones de competitividad distintas entre regiones, y porque las condiciones geográficas tienen efectos objetivos sobre la prestación de ciertos servicios. Con todo, revela un nuevo norte para la política regional y que atañe al cumplimiento de derechos a través de todo el territorio; asimismo, apunta a garantizar, al menos, equidad territorial en materia de acceso a los recursos y servicios públicos.

Entre los instrumentos más relevantes de esta fase están los fondos de redistribución de recursos financieros entre las regiones, pues permiten conciliar el flujo de recursos que deriva de la acción de las fuerzas del mercado con la pretensión de reducir las desigualdades regionales y garantizar equidad en el cumplimiento de derechos. Otra estrategia han sido los mecanismos de coordinación y acción común a escala regional, que procuran identificar un proyecto de largo plazo y conducir la región en esa línea, con el apoyo de las fuerzas vivas en su interior. Los modelos de asociatividad de múltiples actores para actividades productivas locales —clusters (véase recuadro 5)— también han sido propuestos como herramientas clave del desarrollo regional en esta fase. Estos modelos de asociatividad se asemejan a una red (Hakansson y Johanson, 1993) conformada por actores locales, recursos (humanos, naturales, infraestructura), actividades económicas (productivas, comerciales, técnicas, financieras, asistenciales) y sus relaciones (interdependencia e intercambios). Las vinculaciones a su interior posibilitan el intercambio comercial, de productos y servicios, pero además, de tecnología y pautas normativas, en tanto es necesario ir creando paulatinamente marcos de confianza (Dei Ottati, 1994).

Recuadro 5

Políticas de clusters y desarrollo regional

En los últimos 20 años se ha producido, a partir de nuevos enfoques y estrategias, una profunda transformación en la visión del desarrollo territorial. Una de las concepciones que ha venido a renovar la discusión y los modelos de implementación de políticas públicas de desarrollo regional son los *clusters*. Este modelo destaca el rol estratégico asumido por las regiones en el contexto de las modificaciones productivas y de organización socioeconómica, que han acompañado los procesos de globalización y la revolución tecnológica (Ohmae, 1995; Scott y Storper, 2003).

Aún cuando este enfoque tiene su origen en los países desarrollados, progresivamente fue llegando a los países periféricos ayudado por organismos internacionales de cooperación y por su creciente importancia en los estudios sobre desarrollo llevados a cabo en la región. En tal sentido, no fueron pocos los trabajos teórico-analíticos que a lo largo de los años noventa se dirigieron a la promoción de *clusters* en contextos poco desarrollados (Nadvi y Schmitz, 1994; Nadvi, 1995; Schmitz, 2000; Altenburg y Meyer-Stamer, 1999; Altenburg, 1999 y 2001).

Dentro de las características estilizadas de la implementación de políticas públicas basadas en el enfoque de *cluster* en la región cabe mencionar:

- La obtención de una competitividad global que descansa en las calidades internas de localidades y regiones, y que se obtiene a partir de la acción conjunta e interactiva de actores institucionales y económicos en el ámbito territorial (CEPAL, 2005b).
- El dominio, en años recientes, del enfoque de *cluster* en el estudio y la formulación de los lineamientos propositivos y de investigación sobre desarrollo territorial, llevados a cabo por organismos internacionales (Meyer-Stamer y Harmes-Liedtke, 2005; Ramos, 1998 y 1999; Buitelaar, 2000).
- La preponderancia que ha adquirido este enfoque en diversos organismos gubernamentales ligados a temas de desarrollo territorial y productivo, como CORFO (Corporación de Fomento) en Chile, SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário) en Brasil y PROMPYME (Centro de Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa) en Perú (Pérez Alemán, 1998; Perego, 2003; Albadalejo, 2001; Suzigan, 2000; Barragán, 2005).

En el caso específico de Chile, la estrategia más exitosa ha sido el fortalecimiento de entidades intermedias de implementación de los Programas de Fomento a la Articulación Productiva (PROFO) (Lahera, 2006). Los PROFOS nacieron en 1991, destinados a co-financiar proyectos de articulación a demanda de los solicitantes. En un primer momento operaron a través de redes horizontales, pero progresivamente se han diversificado a redes verticales. En los últimos años se han establecido instrumentos destinados a potenciar cadenas más integradas y grandes, lo que ha redundado en la ampliación del conjunto de programas con un enfoque territorial e integrado, implicando una política de mayor alcance y de mayores recursos.

Diversos estudios de casos de *cluster* llevados a cabo por la CEPAL (Cuhna Barbosa y Aricó, 2002; CEPAL, 2005b, entre otros) han dejado en evidencia la rápida propagación de este modelo de desarrollo regional en América Latina. Dentro de estas experiencias, cabe destacar las iniciativas de *cluster* en la industria textil en Centroamérica y Colombia; las industrias turísticas en Brasil (Matogrosso do Sul) y Costa Rica (Monteverde); la incorporación de valor agregado a materias primas, como en el caso minero en Chile (lixiviación), forestal en Brasil (industria del mueble), y también algunos *cluster* agroalimentarios, como los de la caña de azúcar en Cauca, Colombia, y de productos lácteos en Uruguay. Todas estas experiencias han dinamizado territorios y han pasado a constituirse en territorios de atracción poblacional.

Fuente: CEPAL, 2005b; Fernández y Vigil-Greco, 2007; Lahera, 2006; Porter, 1991.

En virtud de esta diversificación de componentes (productivos, sociales y políticos) y de la multiplicación de instrumentos adicionales a los históricos de las políticas regionales, se ha subrayado que en la actualidad existen familias de políticas regionales, más que una política regional (véase recuadro 6). Un punto importante de esta propuesta, así como también de la discusión general sobre las políticas territoriales regionales, es la distinción entre lo regional y lo local. Mientras esto último ha sido el ámbito privilegiado del denominado proceso de descentralización, mediante el cual los gobiernos locales (municipales) han aumentado sus funciones, competencias y recursos (a veces con desequilibrios entre las nuevas tareas y los nuevos recursos), la regionalización ha sido un asunto más vago y con fuertes especificidades nacionales, pues en los países federales tiene un fundamento político mucho mayor.

En general las políticas de desarrollo territorial son favorables a ambos procesos que suponen, en principio un empoderamiento de los espacios subnacionales. Sin embargo, luego de 20 años de implementación de la descentralización, las visiones actuales son más matizadas, sobre todo porque la base de recursos, muy desigual entre los ámbitos locales, es decisiva para las capacidades y presupuestos locales:

En América Latina la descentralización presenta profundas dificultades, dado el alto grado de disparidad productiva regional, que impone límites significativos al funcionamiento y el financiamiento de servicios descentralizados, en especial cuando su provisión afecta la equidad.....Por ello, los resultados de estas reformas dependerán del sistema de transferencias financieras que las acompañen y del papel compensador que jueguen los gobiernos centrales..... Pero aun cuando se cuente con los recursos financieros requeridos, las disparidades también afectarán la disponibilidad de los recursos humanos y, en general, las capacidades de gestión interjurisdiccional. Esto implica que a la transferencia de recursos monetarios deben sumarse procesos de capacitación y transferencias de capacidades..... El debate sobre la descentralización ha puesto de relieve el papel de los gobiernos subnacionales. No obstante, cuando se vuelve la mirada sobre la necesidad de garantizar un nivel básico de derechos en relación con las políticas sectoriales descentralizadas, se concluye que es necesaria una ardua labor para redefinir el papel de los gobiernos centrales en los países descentralizados al tiempo que se consolida la sostenibilidad fiscal. Además, esto subraya la necesidad de evitar que se superpongan las funciones y asignaciones de los distintos niveles. Parece ser que allí se encuentra el espacio ideal para analizar los impactos combinados en la cohesión social y la sostenibilidad fiscal, tomando en cuenta las tensiones entre los objetivos de política anteriores. (CEPAL, 2010, p. 153 y 154).

Lo anterior no significa una inflexión hacia modelos centralizados y verticales, sino más bien una ampliación de la estrategia descentralizadora, de manera tal que efectivamente empodere a los gobiernos y comunidades locales y que sobrecompense las desigualdades de base que hay entre los diferentes municipios.

Ahora bien, estas dudas o consideraciones están menos presentes en el caso de la promoción del desarrollo, las políticas y las comunidades regionales. Por lo demás, en muchos países, en particular los federales, el gobierno regional es una realidad institucional que goza de amplios poderes y recursos. Pero está claro que aquello no garantiza, ni en teoría ni en la práctica según la evidencia disponible, ni el desarrollo nacional, ni el desarrollo regional ni tampoco la equidad

regional, de manera tal que las políticas nacionales tendientes a lograr lo anterior aún son necesarias

Cualquiera sea el caso, actualmente se está en medio de un proceso complejo donde hay territorios beneficiados y otros perjudicados por las tendencias generales de la economía mundial, por coyunturas específicas y por decisiones nacionales en materia de desarrollo. En algunos países se han consolidado patrones de redistribución territorial de la producción, lo que ha tenido efectos sobre los flujos migratorios, pero en otros la modalidad de inserción en la economía mundial ha fortalecido más aún a la ciudad central. Por otra parte, los países son conscientes de que dejar a las regiones al libre juego de las fuerzas del mercado puede implicar secuelas muy graves para algunas, por lo que también están dispuestos a actuar selectivamente y favorecer a algunas temporalmente. Por su parte, el objetivo de garantizar el ejercicio de derechos con independencia de la localización de la población obviamente tiene efectos directos para la asignación territorial de recursos, en la medida en que las regiones más rezagadas en este plano debieran recibir un mayor apoyo, lo que a su vez afectaría su capacidad de atraer o retener población. Por último, la noción de proyecto y liderazgo regional se aplica para todas las regiones, de manera tal que, en principio, cualquiera de ellas podría tener la capacidad de ser atractiva por el dinamismo y empuje de sus autoridades y asociaciones locales. Como se aprecia, se trata de un escenario bastante más complejo que en el pasado —que por cierto se hace aún mucho más entramado y denso cuando se piensa a escala local o municipal—, en línea con la ya subrayada diversificación y complejización de los flujos migratorios.

Recuadro 6

Hacia un enfoque de familia de políticas territoriales

Actualmente, dada la heterogeneidad y amplitud de las preocupaciones territoriales —a diferencia de las estrategias implementadas durante el siglo XX—, se habla de una “*familia de políticas territoriales*”, que incluye, “*además de la descentralización/federalismo, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial, y la regionalización de políticas transversales y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial)*” (ILPES, 2007, pp. 106-107). A pesar de la diversidad que las caracteriza, es plausible agruparlas bajo el denominador común de los desafíos que suponen: la necesidad de avanzar de manera decidida hacia una mayor y más asentada descentralización que amplifique los efectos positivos, tratando de repercutir más allá de una perspectiva sectorial y funcional, y que el proceso sea participativo y mancomunado con todos los actores locales relevantes.

Otro elemento importante de esta nueva perspectiva de familias de políticas territoriales en América Latina, es que ha puesto en evidencia que el crecimiento exportador regional no necesariamente ha significado mayor desarrollo regional. Esto ha planteado lo estratégica que es una buena articulación política e institucional entre los niveles centrales y regionales para conciliar y hacer sentir los beneficios del crecimiento económico en diversas escalas. Esta articulación se ha visto reforzada en el último tiempo por efecto de las nuevas estrategias de combate a la pobreza, en las que se aprecia que programas nacionales cumplen funciones tanto propias como descentralizadas; al mismo tiempo, se observan programas locales que cumplen tanto funciones locales como nacionales. Esto pone en el centro de la preocupación la articulación entre diferentes niveles de gobierno.

Del anterior escenario se colige la importancia que ha recuperado el diseño e implementación de políticas de desarrollo regional —emprendidas desde el Estado, aunque articuladas a la consecución de objetivos en diversas escalas— y su coordinación con políticas sociales, de descentralización y de ordenamiento territorial.

Fuente: ILPES, 2009.

5. URBANIZACIÓN DEMOGRÁFICA ACELERADA, PERSISTENTE Y FUNCIONAL, PERO PRECARIA

5.1. Antecedentes: urbanización, desarrollo y migración del campo a la ciudad

En un estudio de 2010 sobre pobreza urbana en los países en desarrollo, se destaca que la urbanización adelantada de América Latina y el Caribe, respecto del resto del mundo en desarrollo, generó un interés especial en la región en las tres décadas que siguieron a la II Guerra Mundial y tuvo un efecto de concentración de los estudiosos urbanos, a escala global, en la región: *“Thirty years ago Latin America was already heavily urbanized, with two thirds of its population living in urban areas (Rodriguez and Martine, 2008). Most other developing regions in contrast were still predominantly rural, especially Asia and Africa. It is therefore not surprising that urban analysts were then heavily focused on Latin America”* (Linn, 2010, Urban poverty in developing countries a scoping study for future research, The Brookings Institution, Washington, Wolfensohn Center for Development, Working Paper 21).

Los actores de la región no fueron ajenos a este sesgo y focalizaron su atención en la migración del campo a la ciudad, que era —y sigue siendo como se mostrará en este documento— la causa directa del proceso de urbanización en curso y que, según el parecer de los analistas, políticos, funcionarios, formadores de opinión y público en general, resultaba enorme, imparable y muy influyente.

Cabe destacar que inicialmente esta migración generó entusiasmo, en buena medida impulsado por experiencias, teorías e investigadores foráneos. En primer lugar, la experiencia comparada mostraba una asociación estrecha entre industrialización y desarrollo en los países hegemónicos. Y en segundo lugar, los enfoques conceptuales sobre el desarrollo económico y social predominantes —en todas sus variantes, siendo el de origen sociológico denominado “teoría de la modernización” el más ilustrativo— y sus autores emblemáticos tanto a escala internacional (Inkeles, otros), como regional (Germani) (mencionar) planteaban una relación sinérgica entre urbanización y desarrollo y entre migración del campo a la ciudad y aumento de la productividad y de la modernidad de las instituciones y las personas; vale decir la urbanización y la migración campo-ciudad se consideraban como pre-requisitos del desarrollo (Rodríguez y Busso, 2009). Incluso más, el enfoque de política predominante en la región impulsado endógenamente por la CEPAL consistía en una industrialización promovida por el Estado (Ocampo, 2006) ciertamente afín con la urbanización.

Con el paso del tiempo surgieron lecturas y expectativas menos alentadoras respecto del proceso de urbanización. La mayor parte de estas se basaron en la realidad regional y tuvieron un fundamento teórico y otro práctico. En materia conceptual, se subrayó el peculiar carácter expulsivo del campo latinoamericano, ligado, entre otros factores, a la alta concentración de la propiedad agraria, a la escasa productividad del pequeño campesinado tradicional, y a la estructura de dominación económica, política y cultural que descuidaba completamente la inversión pública y social para la población rural. Si bien todo lo anterior se expresaba, al menos en torno a la mitad del siglo XX, en brechas socioeconómicas significativas entre un campo aletargado y con precarias condiciones de vida y un ámbito urbano dinámico y con más opciones

y mejores oportunidades, lo que hacía comprensible y de hecho explicaba la migración rural-urbana, el carácter estructural de la exclusión social en el campo, hacía que el éxodo desde éste tuviese para muchos y muchas más de necesidad y obligación (expulsión) que de proyecto racional e informado. Por lo anterior, una de las principales conclusiones de esta aproximación teórica original de la región, era que la migración del campo a la ciudad continuaría incluso bajo escenario adversos o inciertos para los migrantes rural-urbanos. Más aún, se subrayaba que sistémicamente esto último no era relevante, por cuanto la funcionalidad agregada de la migración se basa en la “*mantención de una abundante reserva de mano de obra en la sociedad industrial capitalista*” (Martine, 1979, p. 15-16). De lo anterior se deducía un interés natural, aunque a veces solapado, de los actores dominantes de las sociedades de la región en continuar con la urbanización empujada por la migración desde el campo, incluso bajo condiciones precarias para los nuevos residentes en las ciudades

La ambivalencia conceptual y política frente a la migración campo-ciudad, así como las complejidades que tenía intervenirla —justamente uno de los aportes del denominado enfoque latinoamericano de la migración interna, que llegó a ser muy influyente y reconocido durante las décadas de 1960 y 1970, fue el cuestionamiento del potencial efecto de retención de población rural de los programas de modernización y de mejoramiento de las condiciones de vida del campo latinoamericano (CLACSO, 1972), por cuanto al final estos reforzaban la propensión migratoria toda vez que las expectativas que generaban en materia laboral, educativa y cultural solo podían ser satisfechas en ciudades.— incidió decisivamente en el desbalance entre discurso político e investigación académica fuertes y políticas y programas débiles. Las acciones más promisorias (aunque sin efectos de retención garantizados), tales como las orientadas a mejorar la redistribución de la tierra mediante reformas agrarias y a fortalecer el papel de las comunidades y las asociaciones de productores mediante el fomento de las cooperativas agrícolas, se promovieron y ejecutaron incluso con otros nortes, más relacionados con la transformación y la revolución social, y fueron muy dependientes de la correlación de fuerzas política al interior de los países. Además, por diferentes razones, su implementación tuvo diversos déficits que, finalmente, erosionaron sus resultados, tanto de producción y productividad agrícola como de constitución de un campesinado dinámico. Peor aún, casi todos los golpes militares que sacudieron la región hasta la década de 1980 (hubo con posterioridad, pero en mucho menor cantidad) fueron de naturaleza conservadora y una de sus primeras medidas fue revertir estas políticas, por lo que finalmente su efecto de largo plazo sobre la emigración rural quedó trunco.

Más allá del debate conceptual, la experiencia concreta de los países y de sus ciudades comenzó a dar razón a los enfoque pesimistas, toda vez que crecientemente se hicieron visibles signos de agotamiento y hasta superación de la capacidad de las ciudades para absorber productiva y dignamente a su incesante expansión, en buena parte impulsada por inmigrantes. Estas dudas simplemente estallaron y se convirtieron en un cuestionamiento profundo cuando dos hechos entrelazados sacudieron la región, en la gran mayoría de los países a principios de la década de 1980. En primer lugar estuvo la denominada crisis de la deuda que afectó gravemente a todos los actores económicos y sociales, pues la solvencia del Estado quedó en jaque, sobrevino una crisis económica generalizada y el presupuesto sectorial y social cayó abruptamente. Y en segundo lugar estuvo la respuesta que la mayor parte de los países dieron a esta crisis que consistió en el abandono de la estrategia de desarrollo previa y su reemplazo por una de desregulación

económica, privatización de activos públicos y de promoción de exportaciones en rubros con ventajas comparativas inmediatas, típicamente bienes primarios. Este cambio vino acompañado de severos ajustes estructurales marcados por restricciones presupuestarias, congelamiento de salarios, aumento de tarifas y caída de la inversión en los servicios públicos, reducción de la plantilla del Estado y enajenación de empresa públicas.

Así las cosas, el mismo modelo de desarrollo que sustentó la urbanización entró en crisis y luego fue sustituido por otro que tenía énfasis sectoriales bastante distintos (productos primarios transables más que manufacturas) y preferencias territoriales que, en principio, parecían muy diferentes, por cuanto el *locus* de los sectores promovidos –básicamente campo, minas, bosques y acuíferos asentados en zonas rurales- estaba lejos de las metrópolis y del ámbito urbano. No es de extrañar, entonces, que se produjera un debilitamiento objetivo y otro simbólico de las metrópolis, las ciudades y lo urbano en general. Objetivo porque las metrópolis y ciudades fueron particularmente castigadas por la crisis económica ya que tuvieron mayores aumentos del desempleo y de la pobreza, experimentaron una mayor caída del presupuesto público y sufrieron una merma más significativa en materia de servicios sociales; todo ello se sumó para una multiplicación de los denominados problemas urbanos –congestión, delincuencias, contaminación, déficit de infraestructura, descontrol, etc.- en ciudades que por su tamaño y complejidad ya resultan difíciles de manejar. Simbólico, porque la imagen de las ciudades, y en particular de las metrópolis, se derrumbó y su condición privilegiada en el imaginario colectivo y en el discurso público dio paso a una visión estigmatizada en que vivir en ellas resultaba riesgoso, caótico y empobrecedor. No es de extrañar, entonces, que la década de 1980 y luego de la 1990 hayan sido las primeras en registrar emigración neta de algunas de las ciudades más grandes de la región, como Ciudad de México y Sao Paulo (Rodríguez, 2004).

Ahora bien, todo ello no significó una revalorización del campo o de lo rural como modo de vida, en gran medida por la pertinaz desigualdad entre campo y ciudad, y las precarias condiciones de vida y las opciones limitadas que ofrece el primero. Como se ha mostrado en diversos documentos anteriores¹⁵, incluso bajo las circunstancias adversas para el mundo urbano que imperaron en las décadas de 1980 y 1990, América Latina continuó urbanizándose producto del éxodo rural.¹⁶ En este documento se presentará evidencia que demuestra que este proceso se ha mantenido hasta la fecha.

Por otro lado, en los últimos años las circunstancias han variado de manera favorable para las ciudades. Lo anterior por varias razones. Primero, los pronósticos catastrofistas de una crisis terminal de las ciudades, en particular las más grandes no se verificaron; si bien todavía tienen graves problemas y la envergadura de algunas de ellas las hace complicadas y difíciles de

¹⁵ José Marcos Pinto da Cunha y Jorge Rodríguez (2009), Crecimiento urbano y movilidad en América Latina (2009), RELAP, No. 4-5, pp. 27-64; Rodríguez y Busso, 2009

¹⁶ Este punto será retomado más adelante porque suele prestarse para confusiones. Efectivamente la urbanización de la región (es decir el aumento de su porcentaje urbano) se debe a la migración neta positiva del ámbito urbano en su intercambio con el ámbito rural (como solo atañe a dos entidades, el saldo positivo de una necesariamente significa negativo de la otra), ya que el crecimiento vegetativo rural sigue siendo más acelerado que el urbano (por lo cual de no ser por el éxodo rural, la región se estaría ruralizando). Con todo, y este es el punto confuso y que tiene gran relevancia de política, el crecimiento de la población urbana se explica principalmente por su propio crecimiento vegetativo y no por la inmigración desde el campo.

governar sortearon la debacle y han mostrado capacidad para remontar en materia económica y social. Segundo, hay una revalorización global de lo urbano y metropolitano porque son el *locus* de procesos socioeconómicos y culturales hegemónicos en curso, tales como la globalización (las ciudades globales, las redes internacionales, las corporaciones mundiales), la nueva economía de servicios y la revolución tecnológica. Tercero, hay nuevas formas urbanas que rompen la tradicional dicotomía entre lo urbano (artificial) y lo rural (natural), y que se bana en interrelaciones complejas de ambos ámbitos o modalidades de ocupación del espacio. Cuarto, en general las condiciones económicas han mejorado y se han estabilizado, redundando en un mejoramiento de condiciones de vida y en una creciente capacidad para invertir en ciudad, la que, en todo caso, sigue siendo pequeña para la magnitud de los déficits y los desafíos acumulados en las ciudades.

Cualquiera sea el caso, es claro que la concentración en la migración del campo a la ciudad ha perdido vigencia y sustancia, ya que su persistencia en el tiempo es indicativa de factores causales estructurales bien documentados y sobre los cuales ha sido complejo o difícil actuar. Los desafíos de la dispersión poblacional, de la concentración de la propiedad, de los déficit de infraestructura física, productiva y social y de los rezagos en materia de indicadores socioeconómico son todos parte de un síndrome histórico de desventaja del campo. Incluso más, el evidente dinamismo agrícola de ciertos rubros de exportación de las últimas tres décadas no ha logrado revertir estas disparidades y al darse en torno a productos extensivos ha beneficiado principalmente a los grandes propietarios o a empresas transnacionales que han invertido fuerte en la industrialización de la producción, que la final es expulsora de mano de obra permanente e intensidad en mano de obra temporal, que suele no vivir en el campo sino en ciudades.

Por otra parte, el alto grado de urbanización de la región —que se acerca aceleradamente al 80% como promedio y que ya supera el 90% en varios países, como se mostrará en este documento— trae consigo un creciente predominio de la migración entre ciudades. Precisamente sobre esta migración hay una deuda de investigación que pagar, porque se carece de marcos teóricos adecuados para interpretarla y hay escasa evidencia sobre su cuantía, sentido de sus flujos y composición de las distintas corrientes que involucra. En este documento se dará particular atención a este tipo de migración por cuanto las barreras históricas existentes para su captación y cuantificación han sido parcialmente abatidas y, por lo mismo, será posible entregar un panorama detallado y novedoso de estos desplazamientos. Aún hay mucho que avanzar en materia teórica y conceptual sobre esta migración, pero tener evidencia respecto de sus direcciones, cuantía y composición es clave, por lo que se séntima que este documento será un aporte significativo en ese sentido.

5.2. *Las preguntas ordenadoras*

Cinco interrogantes guiarán este capítulo y lo conectarán, también, con el resto del documento. La primera remite a las tendencias de la urbanización, considerando diferentes criterios de definición, haciendo distinciones entre países y teniendo en cuenta la última información disponible, vale decir los resultados de los censos de la década de 2010. En directa relación con lo anterior está la indagación sobre la evolución de la migración entre el campo y la ciudad. Aunque las fuentes y las metodologías para realizar este seguimiento tienen debilidades, se intentará explotarlas intensamente para lograr un cuadro comparativo actualizado. En tercer lugar está la relación entre urbanización y desarrollo, motivo de arduos debates en la región. En directa

relación con el punto anterior viene el cuarto punto, cual es el examen de los denominados déficits urbanos. Se trata de un concepto nuevo, pero que ha empezado a usarse de manera cada vez más frecuente para retratar una realidad regional: una urbanización real pero precaria. La discusión sobre los déficits urbanos conduce naturalmente al debate sobre las políticas relacionadas con la urbanización, que van desde aquellas dirigidas directamente a influir sobre la marcha del proceso, hasta las que apuntan a incidir sobre su forma y en particular sobre sus efectos y sus bases materiales, incluyendo aquí el tema de los déficits urbanos. Por ello, la última sección de este capítulo abordará de manera general la experiencia, desafíos actuales y perspectivas de las políticas urbanas en la región.

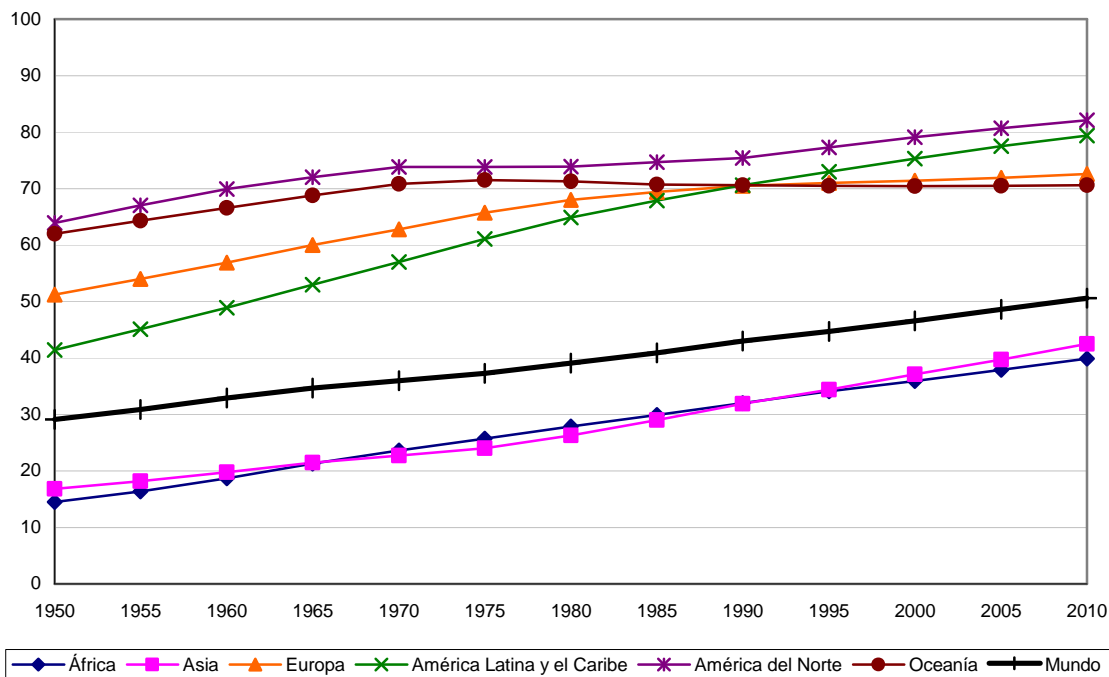
5.3. Las tendencias básicas de la urbanización, con énfasis en la situación actual

De acuerdo a las estimaciones oficiales de Naciones Unidas y de CELADE, América Latina y el Caribe registra actualmente un grado de urbanización del orden del 80%. Cabe mencionar que estos niveles actuales de urbanización son superiores a la media de los países industrializados y que solo la subregión de América del Norte tiene índices similares dentro de las grandes subregiones del mundo (<http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>).

No hay duda, entonces, de que la urbanización acelerada y el significativo porcentaje de población urbana son especificidades de la región. Por su envergadura demográfica, su continuidad y sus consecuencias socioeconómicas, políticas, culturales y ambientales, la urbanización es considerada como el principal proceso de redistribución espacial de la región en los últimos 60 años.

El gráfico 5.1 muestra que a principios del siglo XX la región ocupaba una situación intermedia entre las regiones actualmente desarrolladas —Europa, Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia/Nueva Zelanda—, que tenían 40% de población urbana, y África y Asia, que tenían menos de 10% de su población en tal condición. La urbanización de la segunda mitad del siglo XX consolidó a la región como la más urbanizada del mundo en desarrollo; entre 1950 y 2000 el número de habitantes urbanos aumentó de 69 a 393 millones y su porcentaje respecto de la población total de la región aumentó de 41% a 75%; en cambio, la población rural sólo pasó de 98 a 128 millones (gráfico 2). En 2010 el porcentaje urbano llegó al 80% y la población urbana alcanzó los 469 millones.

GRÁFICO 5.1
PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA SEGÚN GRANDES REGIONES DEL MUNDO. 1950-2010



Fuente: *Source:* Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, <http://esa.un.org/unup>, Wednesday, August 03, 2011; 12:01:20 PM.

Ahora bien, típicamente estas cifras se cuestionan porque se basan en los porcentajes urbanos nacionales que se miden de acuerdo a definiciones distintas. Si bien la información disponible no permite disponer de criterios objetivos únicos para hacer comparaciones globales, sí existen estos criterios en el caso de los países de América Latina. Se trata de la base de datos DEPUALC de CELADE que proporciona información de la población según localidad desde el censo de la década de 1950 hasta el censo de las década de 2010, para todos los países de América Latina. En esta base se individualizan y se hace seguimiento de la evolución de la población de todas las localidades (aglomerados urbanos) que alcanzado 20 mil o más habitantes durante algún censo del período de referencia (1950-2010). En el caso de aglomerados compuestos por varias localidades o DAME, estas se presentan desagregadas. La población de las localidades de entre 2 mil y 19 999 habitantes se presenta acumulada en una categoría única. Para la ronda de censos de 2000 se añadió información sobre variables *proxis* de algunos indicadores de los ODM, lo que permitió caracterizar a las ciudades.

Con base en DEPUALC, es posible concluir que el alto grado de urbanización que registra la región NO es un artificio metodológico ni una falacia basada en definiciones impropias. Para exponerlo con un solo indicador, dos tercios de la población regional viven en ciudades de 20 mil o más habitantes, una cifra excepcionalmente elevada a escala mundial. Desde luego, es inferior al 80% de porcentaje urbano de las estimaciones porque el criterio de 20 mil habitantes es muy exigente. De hecho, solo en México la Academia trabaja con un criterio que se acerca a

este umbral¹⁷ (15 mil habitantes, Sobrino, 2010). Adicionalmente, diversas pruebas hechas por CELADE usando DEPUALC arrojan sistemáticamente que los ordenamientos de los países de la región según nivel de urbanización tienen correlaciones muy estrechas (r de Pearson de 0.95 o más) cuando se consideran los criterios oficial, localidades de 2 mil y más habitantes, localidades de 20 mil y más habitantes. Así las cosas, la principal conclusión de estos análisis es que pese a ser objetivamente no comparables, en la práctica el uso de las definiciones oficiales de las categorías urbano y rural sí sirve para ordenar los países según grado de urbanización y para dar una estimación certera y comparable de la población urbana, cuando esta se define como aquella que habita en localidades de 2 mil y más habitantes. Si esto último es considerado un criterio débil, se pueden hacer estimaciones y comparaciones de la población residente en localidades de 20 mil y más habitantes, que está disponible en la base de datos DEPUALC.

Ahora bien, el rápido proceso de urbanización de la región así como los elevados porcentajes urbanos que ha alcanzado ocultan una diversidad significativa entre los países. En función de los niveles iniciales, es decir en 1950, y los actuales (2010) es posible agrupar a los países de la región América Latina en distintas categorías¹⁸.

Esto se hace en el cuadro 5.1. Por un parte, el grado de urbanización alcanzado en los años cincuenta se subdivide en tres segmentos: alto (más de 50%); medio (entre 30 y 50%); y bajo (menos de 30%). Por la otra, el grado de urbanización alcanzado en 2010 se segmenta en: alto (más de 85%); medio (entre 60 y 85%); y bajo (menos de 60%). De este modo se obtiene un cuadro de doble entrada (cuadro 5.1) que ubica a los países en 9 categorías. Hay 3 países que eran punteros de la urbanización en 1950 y que mantienen esa calidad en 2010, se trata de los países de urbanización temprana y sostenida. El hecho que sean los tres países del Cono Sur con mayor nivel de desarrollo humano de la región no es irrelevante, como se subrayará en el acápite que sigue. Cuba se aparta de este grupo porque el ritmo de su urbanización fue más moderado, en gran medida por la aplicación de políticas específicas en tal sentido. Luego aparecen dos países que influyen de manera decisiva en el proceso regional y que pueden denominarse de urbanización acelerada; se trata de Brasil y Venezuela (Rep. Bol) que partieron más tardíamente su urbanización, pero cuyo avance ha sido particularmente vigoroso. La categoría que contienen más países es la de urbanización media tanto en 1950 como en 2010, no merece mayores comentarios. En cambio, los países que registran una urbanización lenta, porque en 2010 clasifican en el segmento inferior de la escala mientras en 1950 estaban en el grupo intermedios, se resisten a una descripción estilizada, salvo porque la mayoría se localiza en América Central. En efecto, hay ejemplos de países con procesos de desarrollo económico y social más bien precarios (Nicaragua, Honduras y Paraguay) y países con procesos robustos (Costa Rica). Cualquiera sea el caso, en esta categoría y en la inferior (baja urbanización actual y en 1950) se encuentran los países con menores niveles de desarrollo socioeconómicos de la región. Por ello, la excepción de Costa Rica no logra desvirtuar la existencia de una relación entre bajo nivel de

¹⁷ 15 mil y más habitantes. Jaime Sobrino, 2011, Urbanización en México: evolución contemporánea y prospectiva al año 2030

¹⁸ Ejercicios similares los han realizado: Villa en 1992 que elaboró una tipología en base al porcentaje urbano registrado por los países en 1990 y Rodríguez y Villa en 1998 que compararon el grado de urbanización de los países de la región en 1950 y 1990..

desarrollo y lenta y baja urbanización, asunto que será retomado en las siguientes secciones de este capítulo.

CUADRO 5.1
TIPOLOGÍA DE PAÍSES SEGÚN GRADO DE URBANIZACIÓN EN 1950 Y 2010

Grado de urbanización 1950	Grado de urbanización 2010		
	Alto (85% y más)	Medio (60% a 85%)	Bajo (Menos de 60%)
Alto (50% y más)	Uruguay, Argentina y Chile	Cuba	
Medio (30% a 50%)	Brasil y República Bolivariana de Venezuela	Estado plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Perú	Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Paraguay
Bajo (Menos de 30%)		Ecuador, República Dominicana	Guatemala y Haití

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2011.

5.4. *Urbanización y migración*

En los censos de la década de 2000 solo cuatro países (el Brasil, Nicaragua, Panamá y el Paraguay) incluyeron consultas que permiten estimar directamente la migración campo ciudad y, por ende, identificar los cuatro flujos migratorios posibles entre ambas zonas. Rodríguez (2008) indica que los resultados obtenidos a partir de estos procedimientos directos muestran, que como se espera por el alto nivel de urbanización de los países de la región, predomina la migración entre zonas urbanas. Asimismo, el autor sostiene que no se aprecian procesos de contraurbanización, pues persiste la transferencia neta de población del campo a la ciudad, y la de la ciudad al campo se inscribe mayoritariamente en procesos de suburbanización (Rodríguez, 2008). En el mismo estudio se advierte que la migración entre áreas rurales tiende a ser la menos cuantiosa, lo cual responde principalmente a tres factores: i) el avance de la urbanización, ii) el debilitamiento de los programas de colonización y, iii) el agotamiento de la frontera agrícola en muchos países. Sin embargo, hay que tener resguardos respecto a estos resultados, puede estar subestimada por el carácter temporal de muchos de estos desplazamientos, que los censos no captan.

Estos antecedentes acerca de la migración campo-ciudad no logran mostrar un panorama general de la región, pues solo se aplican a cuatro países de la región, y en dos de ellos los resultados parecen inconsistentes (Rodríguez, 2008). Por tanto es interesante recurrir a otro procedimiento, esta vez de tipo indirecto, para tener una visión más cabal del saldo migratorio neto campo-ciudad. En este caso se aplicará el procedimiento indirecto denominado “relaciones de supervivencia”, es necesario destacar que estas estimaciones son órdenes de magnitud y no cifras precisas, pues se basan en procedimientos cuyos supuestos son poco robustos. Además, proporcionan la tasa neta de transferencia de población campo-ciudad, la que combina el saldo migratorio neto campo-ciudad y la reclasificación de localidades. Por esto último, sus resultados

están típicamente sobrestimados, ya que la reclasificación de localidades suele significar el “ascenso” de localidades rurales a urbanas por crecimiento de la población.

CUADRO 5.2.
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS, MIGRACIÓN NETA DEL CAMPO A LA CIUDAD Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA

Países	Migración Neta campo-ciudad		Crecimiento de la población urbana de 10 años y más		Importancia relativa de la migración rural-urbana sobre el crecimiento urbano	
	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000
Argentina	1248867	829981	4146455	3414868	30.1	24.3
Bolivia (Est. Plur. Nac. de)	565718	341525	882210	1174625	64.1	29.1
Brasil	9621574	9483867	22891555	26856555	42.0	35.3
Chile	146535	382623	1447011	1939951	10.1	19.7
Colombia	1436677	1593396	4292372	4972007	33.5	32.0
Costa Rica ^a	82656	338002	194507	717006	42.5	47.1
Cuba	735083	370110	1525671	918531	48.2	40.3
Ecuador	647934	612251	1341021	1598897	48.3	38.3
El Salvador ^b	294277	408028	535196	512169	55.0	79.7
Guatemala	226021	824486	525724	1384850	43.0	59.5
Honduras	258003	303742	501918	685610	51.4	44.3
México	3997266	4183486	12108257	13103802	33.0	31.9
Nicaragua	139920	125105	484649	462928	28.9	27.0
Panamá	113677	234038	292298	432624	38.9	54.1
Paraguay	280103	296914	504441	652302	55.5	45.5
Perú	1001406	1136892	2990661	2982142	33.5	38.1
República Dominicana	218172	553575	709784	1096408	30.7	50.5
Uruguay	83300	34446	233238	132306	35.7	26.0
Venezuela (Rep. Bol. de)	735042	847392	3171190	4235917	23.2	20.0
TOTAL	21832231	22899858	58778158	67273497	37.1	34.0

Fuente: cálculos propios, usando el procedimiento de relaciones de supervivencia intercensales.

Con todo, los resultados de estos procedimientos (cuadro 5.2) permiten varias conclusiones. Primero, se ratifica la persistencia de la emigración rural neta en todos los países de la región. Segundo, se comprueba que esta migración ya no es la fuente principal del crecimiento de la población urbana, y que de hecho su peso en este crecimiento cayó del 37.1% en la década de 1980 a un 34% en los años 1990. Tercero, se verifica una gran heterogeneidad entre países, ocurriendo lo previsible: la importancia de la migración del campo a la ciudad para el crecimiento de la población urbana tiende a elevarse en aquellos con menor urbanización. Y cuarto, cuando el foco se pone en la población rural, la transferencia neta del campo a la ciudad está lejos de ser una cifra menor. Es más, en algunos países, como Brasil, la emigración del campo todavía podría calificarse como un éxodo masivo, por la cuantía relativa que alcanza respecto de la población rural del país (Rodríguez, 2008 y CEPAL 2009).

En suma, la urbanización de la región sigue dependiendo de la migración del campo a la ciudad (que continúa siendo una transferencia de población del área rural a la urbana), pero la expansión

de la población urbana se debe principalmente al propio crecimiento de la población residente en las ciudades. Hay algunas excepciones nacionales que coinciden precisamente con los países menos urbanizados (en particular Guatemala), lo que refuerza el argumento de la relación entre urbanización, migración campo-ciudad y porcentaje urbano de la población (Rodríguez, 2008 y CEPAL 2009).

5.5. Urbanización y desarrollo

“There is a strong correlation between urbanization and economic development across countries, and within-country evidence suggests that productivity rises in dense agglomerations”.¹⁹

Esta afirmación se viene repitiendo desde hace mucho tiempo y todavía tiene validez como se expondrá en este documento. En efecto, tanto las teorías dominantes como la evidencia histórica continúan sugiriendo un vínculo estrecho entre urbanización y desarrollo económico y social.

Respecto del progreso económico, el vínculo es manifiesto desde hace milenios, aunque adquirió un vigor particular con la revolución industrial. Ocurre que la concentración de la población y de las actividades productivas reduce costos (economías de escala y de aglomeración), aumenta la rentabilidad de la inversión, favorece el intercambio, el encuentro y la asociación y a la vez promueve la división del trabajo y la competencia. Por ello, es una de las fuerzas desencadenantes del progreso técnico y de la innovación, es el asiento natural de las actividades secundarias y terciarias y favorece la difusión del conocimiento y de la tecnología. Así, se asocia de manera natural a desarrollo económico.

Respecto del progreso social, la relación no es tan evidente, al menos históricamente (Hall, 1996). En efecto la industrialización de los países actualmente desarrollados se basó en una urbanización extremadamente ruda e injusta, expresada en asentamientos miserables e insalubres para la naciente clase obrera. Justamente la visibilización de este hábitat precario e injusto – resultado de la obra de analistas sociales, del emergente urbanismo, de comisiones investigadoras estatales, de artículos de prensa y de denuncias de actores sociales entre ellos los médicos y la Iglesia— generó respuestas públicas tanto en el plano habitacional como en el urbano, tras lo cual las ventajas de la concentración para el despliegue de una política social activa comenzaron a usarse y a tener efectos directos sobre las condiciones de vida de la población y el funcionamiento mismo de las ciudades. En efecto, la urbanización facilita la prestación de servicios básicos y por ello la ampliación de sus coberturas y el mejoramiento de su calidad.²⁰ Asimismo, la urbanización valoriza la educación y viabiliza su universalización. Además, ensancha las opciones de ejercicio de la ciudadanía.

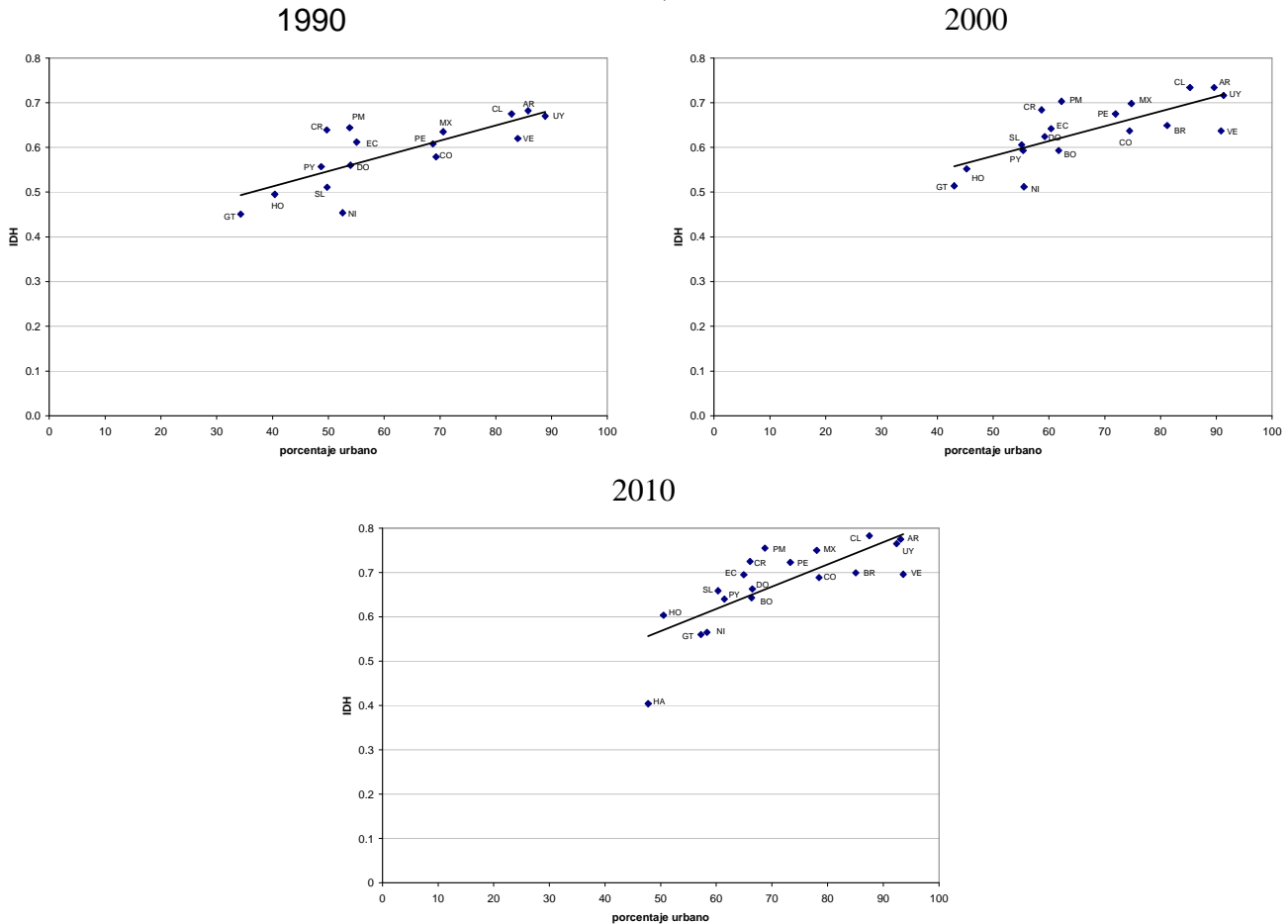
En este contexto cabe examinar la pertinaz urbanización de América Latina. Lo primero que debe ser subrayado es que en línea con la afirmación inicial de este acápite, cualquiera sea el

¹⁹ Edward Glaeser (2011), *Cities, Productivity, and Quality of Life*, Science, vol 333, (july), 592

²⁰ Las economías de escala y de proximidad que genera la ciudad deberían traducirse en acceso a mejores servicios para todos los residentes urbanos. Llevar los servicios a los vecindarios más pobres cuesta mucho menos que llevarlos a igual número de personas en asentamientos rurales remotos y dispersos (UNFPA, 2007, p. 30).

indicador de desarrollo económico y social que se considere, de manera sistemática niveles más elevados de urbanización se asocian, en promedio, a niveles más altos de desarrollo económico y social. En los gráficos 5.2 y 5.3 esto se demuestra usando el índice de desarrollo humano y el PIB per cápita, respectivamente. Ambos gráficos ratifican la relación positiva y estrecha entre urbanización y desarrollo económico y social. Además confirman que esta se ha mantenido en el tiempo.

GRÁFICO 5.2
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO. 1990, 2000 Y 2010



Fuente: elaboración propia a partir de Informe sobre Desarrollo Humano 2010 - Edición del Vigésimo Aniversario La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano, en línea: <http://hdr.undp.org> y base de datos DEPUALC, 2009, CELADE-División de Población de la CEPAL.

base en esta reprimarización. Más aún, la experiencia regional demuestra que la reprimarización se da con el avance de la urbanización, por lo cual apostar a una detención de la urbanización y al mismo tiempo un aceleramiento del desarrollo económico y social no parece tener fundamentos.

La segunda es la experiencia concreta de ciertos países en los que hay un claro divorcio entre la urbanización y el desarrollo económico y social. Los casos de Costa Rica, con un grado de urbanización muy bajo para su índice de desarrollo humano, y Venezuela, con una urbanización muy avanzada para su índice de desarrollo humano, son sugerentes respecto de la autonomía parcial entre ambos procesos. Con todo se trata, más bien, de las excepciones que confirman la regla, porque ya se ha visto en los gráficos previos que la relación estilizada entre urbanización y desarrollo es clara y persistente en la región.

Y el tercero, que será, objeto de una indagación más detallada en este documento es la constatación de que la urbanización y el desarrollo económico y social han tenido un vínculo menos estrecho en América Latina que en los países actualmente desarrollados y, sobre todo, que la urbanización regional tiene muchas debilidades comparativas. La urbanización latinoamericana, mucho más rápida que su desarrollo productivo y tecnológico, se ha dado con una reducción de la pobreza menos significativa y sostenida, se ha desenvuelto en un marco de asimetrías profundas en la distribución de los recursos y del poder, y se ha materializado sin una institucionalidad sólida y sin una conducción política y técnica robusta, persistente y anticipatoria. Lo anterior ha provocado que las ciudades de la región no solo estén afectadas por el tradicional déficit habitacional sino por un síndrome de deficiencias urbanas, lo que será objeto de un primer examen (habrá un segundo examen en el capítulo sobre metrópolis) en el siguiente apartado.

5.6. El déficit urbano

La noción de déficit habitacional-urbano ha sido introducida recientemente para orientar un diseño integral de las políticas urbanas:

“Uno de los desafíos que se presentan en el establecimiento del Déficit Urbano-Habitacional es que este concepto no puede ser comprendido de forma unitaria ya que en él se superponen la multiplicidad de componentes del aparato urbano. Esto conlleva a la aproximación y entendimiento de diversas unidades de referencia para el análisis, las que en algunos casos será preferentemente habitacionales y en otros, netamente referidos a carencias o necesidades en materia de infraestructura, servicios y espacios públicos”²².

Así las cosas, la variedad de “déficits urbanos” toca a las condiciones de vida de la población, infraestructura, equipamiento, conectividad, institucionalidad, participación ciudadana y capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados en función

²² MINVU-Chile, 2009, Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU), Serie VII: Política Habitacional y Planificación, N° Publicación: 334, p. 13 y 14.

de dos fenómenos distintos: i) una incapacidad histórica para absorber productiva, ordenada y dignamente el acelerado crecimiento de la población, la superficie y la actividad de las ciudades, debido tanto a escasez y desigual distribución de los recursos como a falta de visión estratégica, institucionalidad urbana débil y carencia de instrumentos técnicos y administrativos para elaborar y aplicar políticas metropolitanas idóneas; ii) la crisis de la deuda de 1980 que fue devastadora para la economía regional y cuyos embates se sintieron amplificadas en los ámbitos urbanos y metropolitanos, dejando como resultado varios años de falta de inversión y un período de descontrol en que aumentaron abruptamente problemas -como la pobreza, el desempleo, la delincuencia, la contaminación, la congestión vehicular, etc.- y los cimientos de la gobernabilidad urbana se deterioraron sensiblemente. Más aún, en la década de 1980 se produjo una reorientación del modelo de desarrollo -de la industrialización promovida por el Estado a la producción primaria empujada por el mercado global- que, en principio, tuvo un sesgo rural (más bien sesgos hacia la producción primaria, que suele asentarse en el medio rural). Algunos de estos déficits urbanos se examinan, de manera muy sintética, a continuación.

5.6.1. Condiciones de vida, pobreza urbana y asentamientos precarios

América Latina es la región del mundo en desarrollo que mejor ejemplifica la denominada “urbanización de la pobreza”, esto es el predominio de la población urbana dentro del total de pobres. Desde luego, esto no se debe a que la incidencia de la pobreza sea mayor en las zonas urbanas -lo que no ocurre en ningún país, aún, como se expondrá en el capítulo sobre población, territorio y desarrollo rural-, sino al efecto composición derivado del 80% de población total urbana.

Esta mayoría de pobres urbanos tiene implicaciones cuantitativas y cualitativas para las políticas dirigidas a reducir la pobreza.

Las cuantitativas se vinculan con la localización de los recursos, que crecientemente debieran destinarse a ciudades, pese a no ser los ámbitos más afectados por la pobreza. Se trata, por tanto, de un asunto políticamente sensible, pero inescapable desde el punto de vista de la población objetivo de estos programas. Y esto no es menor considerando la principal innovación que han tenido las políticas de reducción de la pobreza durante el siglo XXI en la región, a saber, los programas de transferencias condicionadas. Como estos implican el traspaso directo de dinero a la población pobre (identificada mediante diversos mecanismos y con arreglo a criterios y procedimientos nacionales), habrá una presión creciente para que estos sean asignados a zonas urbanas. Según algunas investigaciones recientes, esto implica desafíos de alta complejidad.²³ Incluso más, varios de estos programas partieron con una focalización exclusivamente rural —algunos de ellos la mantienen, como ocurre con el Tekopora de Paraguay, por dirigirse a los distritos más pobres del país, típicamente rurales—, por lo cual su diseño inicial puede requerir de ajustes en su aplicación a zonas urbanas. Por lo demás, con independencia de la envergadura de estos desafíos, sí es claro que el sesgo urbano deberá ser considerado en el diseño de las contraprestaciones, que tendría que estar ajustado al perfil de la pobreza y de la vida urbana en

²³ “A recent review of the application of these programs in urban Latin America showed that there is a significant set of obstacles that have arisen in the application of CCTs in urban areas, which raise questions about the applicability of such programs in cities” (Linn, 2010, p. 13).

general. En particular, serían necesarias contraprestaciones vinculadas al cumplimiento de ciertos compromisos consustanciales al ejercicio de la ciudadanía y a un desempeño económico social y satisfactorio en las ciudades.

Las implicaciones cualitativas, por su parte, se relacionan precisamente con las especificidades de la pobreza urbana. En este sentido, si bien los programas de transferencias condicionadas apuntan a una de las dimensiones claves de la pobreza urbana, a saber, las insuficiencias de ingresos, está bien documentado que la pobreza urbana tiene otros componentes. Se trata de una versión ampliada de la noción de multidimensionalidad de la pobreza. Ampliada porque en este caso incluye la dimensión territorial en particular, aspectos físicos, infraestructurales, sociales y culturales del hábitat en que residen los pobres. Algunas de estas dimensiones serán abordadas en otras secciones de este capítulo (conectividad y transporte, exposición a riesgos ambientales, cobertura y calidad de servicios básicos) o derechamente en otros capítulos (segregación residencial, con su carga de exclusión y estigma, en el capítulo de metrópolis, por ejemplo). Pero al menos la dimensión habitacional será considerada en esta sección.

Si bien una primera mirada a las cifras mundiales comparativas –basadas en el seguimiento de los ODM y por tanto en el indicador de porcentaje de la población urbana viviendo en *slums*— sugiere que la situación habitacional en América Latina (cuadro 5.3) no es particularmente precaria, el alto grado de urbanización de la región implica que el porcentaje de la población total que vive en tugurios es sobresaliente entre las regiones en desarrollo. Y la acción respecto de estos asentamientos se convierte en un asunto central de la política de reducción de la pobreza. Aunque su inclusión en los ODM²⁴ definió una posición internacional de preocupación por estos asentamientos, no todas las instituciones e investigadores comparten esta visión. Este debate se remonta a varias décadas, siendo un ejemplo de ello el estudio de Perlman (1977) sobre “el mito de la marginalidad en las favelas”. Estas visiones más optimistas respecto de los asentamientos informales siguen presentes: “*In contrast, the WDR 2009 (World Development Report by World Bank) sees slums as hubs of productive activity whose conditions will improve over time*”(Linn, 2010, p.8).

Aunque los extremos de este debate puedan parecer irreconciliables, cabe destacar que la discusión ha permitido un conjunto de consensos relevantes para políticas. Entre estos destaca el reconocimiento y la valoración de la historia del asentamiento y, por ende, el cuestionamiento a soluciones preconizadas en el pasado, como la erradicación. En efecto, los lazos externos e internos construidos durante la historia del asentamiento se rompen con la relocalización. Por ello, en la actualidad son mucho más frecuentes los programas de radicación o de mejoramiento de barrios *in situ*. Respecto de esto último, hay una amplia gama de acciones posibles para mejorar las condiciones de vida de la población que habita en tugurios. Y, por lo mismo, hay un amplio debate sobre la prioridad y la pertinencia de ellas (Habitat, 2009; UNFPA, 2007; Clichevsky 2003). Entre las acciones más usadas están (Linn, 2010): la regularización de tierras y la entrega de títulos de dominio, el apoyo al microcrédito, la instalación de redes de servicios básicos o la provisión de los mismos mediante sistemas de bajo costo, la entrega de materiales de

²⁴ Meta 7.D de los ODM: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers

construcción y/o asistencia técnica para la autoconstrucción subsidiados, la dotación de medios de mitigación o de alerta temprana frente a eventos naturales, la formalización del trazado, denominación y numeración de las calles, el ofrecimiento de conectividad, etc. En varios países, una o más de estas acciones se han combinado en programas de mejoramiento de barrios, que han permitido consolidar asentamiento en el lugar original, evitando los costos sociales y económicos de la erradicación.

Con todo, idealizar los tugurios y las intervenciones dirigidas hacia ellos no procede. Con independencia de la pujanza económica y del capital social que contienen, en general implican condiciones objetivas y simbólicas adversas para la población residente. Muchos se localizan en áreas objetivamente de riesgo ambiental y por lo mismo altamente expuestos a desastres naturales. Adicionalmente, por la histórica ausencia de instituciones públicas, son ámbitos que tienen mayor probabilidad de ser cooptados o capturados por grupos privados. Cuando se trata de la misma comunidad organizada, tal gobierno puede ser visto como un empoderamiento. Pero cuando se trata de agrupaciones criminales, se configuran enclaves donde los residentes sirven como protección para estos grupos.

En suma, las políticas dirigidas a los asentamientos precarios siguen siendo necesarias y a diferencia del pasado han de tener como prioridad la radicación, deber ser *ad-hoc* al asentamiento que será apoyado, deben ser multidimensionales y deben considerar la participación activa de la comunidad local.

La necesidad de elaborar intervenciones *ad-hoc* a cada asentamiento deriva de varios estudios y programas aplicados en la región que han constatado una gran heterogeneidad entre los asentamientos precarios. Y esta no solo concierne a las características de su población o su vinculación con el entorno, sino que también atañe a aquellos componentes que parecieran, por definición, compartidos por todos los asentamientos informales: construcción precaria, ausencia de servicios, tenencia irregular, falta de equipamiento y de vialidad, etc. Esto se debe a que con el tiempo y la acumulación de recursos, con la movilización de los pobladores, y con la acción del Estado, los asentamientos paulatinamente van consolidándose. Y en muchos casos este proceso conduce a la integración a la ciudad formal. Así, pierden su condición de áreas de miseria, exclusión e inseguridad jurídica, aunque suelen mantener su condición de zona de pobreza y en ocasiones la identidad (a veces el estigma) de su inicio como invasión o toma.

En esta línea, a fines de la década de 1990 se comenzó a usar la base de microdatos del censo de población para apoyar programas innovadores de intervención integral en estos asentamientos, destacando en esta línea el exitoso programa Chile Barrio. Algunos trabajos metodológicos de mediados de la década de 2000 sofisticaron el procedimiento y lograron identificar, cuantificar y caracterizar asentamientos precarios en varias ciudades de América Latina (Candia, 2005 y 2007; Rodríguez, 2003). Entre las principales conclusiones del análisis empírico efectuado en estos estudios, fue la ratificación de la diversidad sociodemográfica entre los asentamientos informales y el cambio en el origen de sus habitantes, que mayoritariamente eran nativos de la ciudad y no migrantes como en la época de la explosión metropolitana (1950-1980).

Cuadro 5.3
Grandes regiones del mundo: porcentaje de la población urbana que reside en tugurios
(slums)

	Percentage of urban population living in slums ¹		
	1990	2000	2010
Developing Regions	46.1	39.3	32.7
Northern Africa	34.4	20.3	13.3
Sub-Saharan Africa	70	65	61.7
Latin America and the Caribbean	33.7	29.2	23.5
Eastern Asia	43.7	37.4	28.2
Southern Asia	57.2	45.8	35
South-Eastern Asia	49.5	39.6	31
Western Asia	22.5	20.6	24.6
Oceania	24.1	24.1	24.1

¹ Represented by the urban population living in households with at least one of the four characteristics: lack of access to improved drinking water, lack of access to improved sanitation, overcrowding (three or more persons per room) and dwellings made of non-durable material. Half of pit latrines are considered improved sanitation. These new slum figures are not comparable to the slum estimates published previously where all households using pit latrines were considered as slum households.

Fuente: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Data/2011%20Stat%20Annex.pdf>

5.6.2. El déficit de servicios básicos

Los ODM también incluyen otras metas en materia de habitabilidad: el acceso al agua potable, al saneamiento y a la tenencia segura, todos servicios y condiciones críticas en el ámbito urbano, donde las opciones alternativas son insalubres y riesgosas. La información proveniente de los censos de la década de 2000, muestra que en los 16 países con datos disponibles, más del 90% de la población urbana tiene acceso a electricidad en sus viviendas y en varios de ellos la cobertura es muy cercana al cien por ciento (cuadro 5.4). El acceso al agua potable presenta ciertas diferencias entre los países, sólo en tres de ellos (Chile, Costa Rica y México) más del 90% de la población accede a este servicio básico en sus viviendas, aunque en ocho países (Ecuador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Argentina, El Salvador, Perú y Panamá) la cobertura fluctúa entre un 80% y 89%, el menor porcentaje de acceso al agua potable se registra en el Estado Plurinacional de Bolivia y en República Dominicana que registran valores inferiores al 50%. Una situación un tanto diferente se constata en el acceso a saneamiento, pues el porcentaje de acceso es más bajo en comparación con el de agua y electricidad: sólo dos países (Chile y Costa Rica) presentan porcentajes superiores al 95%, mientras que en siete países el porcentaje de acceso oscila entre un 70% y un 89%, en el otro extremo el 46% de la población urbana de Nicaragua y el 16% de la del Paraguay tienen acceso a saneamiento en sus viviendas (cuadro 5.4).

CUADRO 5.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): INDICADORES DE ACCESO A
SERVICIOS BÁSICOS EN ÁREAS URBANAS. CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000.

Países	Proporción de población				Índice de Tenencia Segura	Proporción de hogares		
	Con acceso al agua potable	Con acceso a saneamiento	Con acceso a electricidad	Personas en viviendas de material convencional ¹		Con acceso a agua potable	Con disponibilidad de saneamiento	Conectados al servicio eléctrico
Argentina	87.9	74.7	97.8	97.8	65.6	90.1	78.1	98.0
Bolivia (Est. Plur. Nac. de)	48.8	58.7	90.3	99.2	33.9	49.1	60.2	89.5
Brasil	88.8	54.0	98.4	...	48.8	90.2	56.4	98.7
Chile	98.9	97.1	99.1	92.4	88.2	98.8	97.0	98.9
Costa Rica	96.7	96.0	99.7	87.5	87.4	96.6	96.2	99.7
Ecuador	89.5	63.4	96.0	87.5	52.9	90.8	66.4	96.6
El Salvador	87.5	70.9	95.4	91.8	1.3	88.2	73.0	95.4
Guatemala	89.0	69.2	94.4	79.3	55.2	89.5	72.0	95.1
Honduras	50.6	72.7	92.2	95.6	63.9	51.2	74.2	92.6
México	91.7	77.7	98.1	91.2	66.3	92.2	78.8	98.2
Nicaragua	62.7	42.8	93.0	88.2	2.5	63.2	44.0	92.8
Panamá	79.1	68.9	97.5	97.9	60.8	78.8	70.7	97.2
Paraguay	54.8	16.2	97.4	99.2	10.9	55.5	17.2	97.2
Perú	79.5	78.1	90.8	93.6	59.9	78.5	77.2	89.6
República Dominicana	46.2	70.3	98.9	95.9	47.7	45.7	70.4	98.6
Venezuela (Rep. Bol. de)	89.3	89.7	97.9	91.7	74.3	90.3	90.9	98.9

Fuente: Base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.

Estas cifras son similares a los datos de las encuestas de hogares de los años 2006 y 2007, donde se constata que, el agua potable a nivel urbano tiene coberturas superiores al 80% de los hogares, y más de dos tercios de los países superan el 90%. Al igual que con la información censal, el acceso a saneamiento en algunos casos no llega ni a un tercio de la población urbana (Jordán y Martínez, 2009), lo que revela que sigue siendo el componente más débil de los servicios de saneamiento ambiental urbano básicos.

Estos datos sugieren que en la mayoría de los países el acceso a los servicios básicos en las áreas urbanas es alto, lo que supone una paulatina solución a un déficit complejo y crucial. Esto último porque esta carencia afecta la salud, el presupuesto (de alguna forma hay que obtener acceso a estos servicios, en particular el agua, muchas veces pagando más que lo que cuesta la distribución formal) y la calidad de vida de las personas y hogares que no tienen acceso a estos servicios. Sin embargo, también se puede concluir que todavía hay problemas de orden cuantitativo, sea porque no se ha previsto el crecimiento de la población urbana en determinadas áreas o porque se han deteriorado las infraestructuras básicas por falta de mantenimiento, o porque ciertas zonas, típicamente donde reside población de bajos ingresos y donde se localizan asentamientos informales, aún siguen excluidas de la cobertura de estos servicios. Por ello, las políticas y programas orientados a cumplir con la Meta de los ODM que alude al mejoramiento de las condiciones de vida de 100 millones de personas viviendo en tugurios continúa siendo tan importante en la región.

Ahora bien, el alto grado de urbanización y los niveles medios de ingreso de la mayor parte de los países han contribuido a que las redes de servicios se expandan. La paradoja estriba, en varios países, en que esta expansión no ha significado un mejoramiento de la calidad o un abastecimiento regular. Esta bien documentado que en muchos países el suministro del servicio es irregular (agua unas horas al día, electricidad con permanentes cortes, etc.) y en algunos es definitivamente de mala calidad (como el agua por tubería, que pocos beben directo de la cañería en varios países). Hay, por ende, otro desafío que se abre una vez satisfecha la cobertura, cual es el de brindar un servicio de buena calidad y regular.

5.6.3. Movilidad urbana y transporte

Las transformaciones experimentadas en las áreas urbanas trajeron consigo una desarticulación entre la forma urbana y el sistema de movilidad y transporte que implicaron modificaciones en las condiciones de vida de la población, especialmente en la población de menores ingresos. De hecho, el transporte dentro de las ciudades, en particular las más grandes, se ha convertido en un asunto decisivo para el buen funcionamiento de las ciudades, para el presupuesto familiar y para la calidad de vida de las personas. Este problema es más propio de las ciudades grandes, las metrópolis, cuyo funcionamiento depende de desplazamientos de larga distancia (varios kilómetros) que requieren de medios de transporte. Por ello, este asunto será retomado en la capítulo sobre áreas metropolitanas, donde se le analizará menos desde el punto de vista de la oferta, es decir del sistema de transporte, y más desde el punto de vista de la demanda, en particular desde el ángulo de los orígenes y destinos de los desplazamientos (conmutación, *pendularidade* en portugués, *commuting* en inglés,) y de los costos de tiempo y dinero de los mismos.

Montezuma (2003) indica que los cinco factores que más han dificultado la movilidad urbana, especialmente de los pobres, mujeres y niños, son: i) la coyuntura económica desfavorable propia de la globalización, ii) el crecimiento centrífugo de las ciudades, iii) el difícil acceso a la vivienda y los servicios públicos, iv) la crisis permanente que aqueja al transporte colectivo, y v) el aumento de la inversión en tiempo y dinero para los desplazamientos.

Por lo anterior, no sorprende que la mayoría de los países han implementado políticas de movilidad urbana en los últimos años, siguiendo el ejemplo seminal de Curitiba y luego el mediático caso de Transmilenio en Bogotá. Cabe destacar que esto sucede luego muchos años, varias décadas de hecho, de paulatino retiro del Estado del transporte público y de traspaso de este servicio a pequeños empresarios privados. Tal transición se expresó como una gradual desregulación del transporte colectivo hasta llegar a una competencia salvaje y desaforada por las calles. Cuando los costos sociales y económicos de este modelo autoregulado devinieron devastadores y amenazaron el funcionamiento regular de la ciudad, fue evidente la necesidad de un nuevo trato por parte del Estado. Este ha asumido diversas fórmulas nacionales y subnacionales, pero en general, ha consistido en la extensión, ampliación y /o mejoramiento del transporte colectivo (metros y buses urbanos), una mayor coordinación e integración entre sus componentes, una mayor regulación y supervisión públicas y una planificación y diseño centralizados. Aunque la inversión ha sido alta y las innovaciones son visibles, no todas las intervenciones han sido exitosas.

Ahora bien, respecto del transporte privado las políticas públicas han sido básicamente permisivas y reactivas. Permisivas porque las iniciativas de contención –como restricciones de circulación, tarificación vial, impuestos de circulación o de combustible, normas de construcción y de estacionamiento en calles y edificios, etc.- brillan por su ausencia. Reactivas porque se intenta responder al parque automotor creciente mediante la ampliación de la infraestructura vial, la construcción de autopistas urbanas y extensión de calles para soportar más cantidad de vehículos. Esta opción tiene límites físicos evidentes, aunque estos límites puedan ser desplazados por avances tecnológicos y disposiciones ordenadoras de los flujos. Con todo, su principal debilidad es que alimentan una espiral de ascenso del parque automotriz y de su uso indiscriminado que parece insostenible.

En este contexto, las desigualdades sociales en materia de movilidad diaria y transporte tienden acentuarse debido a varias causas: i) la aplicación de tarifas excesivas no son soportables para la población de bajos ingresos, ii) el aumento de la congestión implica que los pasajeros de menores ingresos aumenten su tiempo de traslado en los desplazamientos y, iii) al concentrarse la población de menores ingresos en la periferia de las ciudades (mayoritariamente en asentamientos precarios), se genera un acceso desigual a infraestructura básica, educación, salud y cultural, así como a los beneficios de la urbanización. Así las cosas, si bien la población pobre de las áreas urbanas está en mejores condiciones de vida que sus pares rurales, la población urbana de menores ingresos está expuesta a un conjunto de déficits y de otras adversidades (segregación, exclusión de acceso a infraestructura y servicios urbanos, calidad de vía deteriorada, inseguridad residencial, etc.), que ameritan respuestas públicas urgentes.

5.7 Equipamiento social y comunitario y espacio público

Dentro de este ámbito se consideran diferentes requerimientos vinculados a componentes sectoriales y funcionales de distintos servicios que inciden en la calidad de vida de la población urbana (MINVU, 2009). Entre ellos se destacan el acceso a salud, educación, servicios de emergencia y seguridad (policiales y bomberos), culturales y de esparcimiento. Junto con estos también están los servicios privados, tales como el comercio, los supermercados, servicios financieros, y técnico-profesionales.

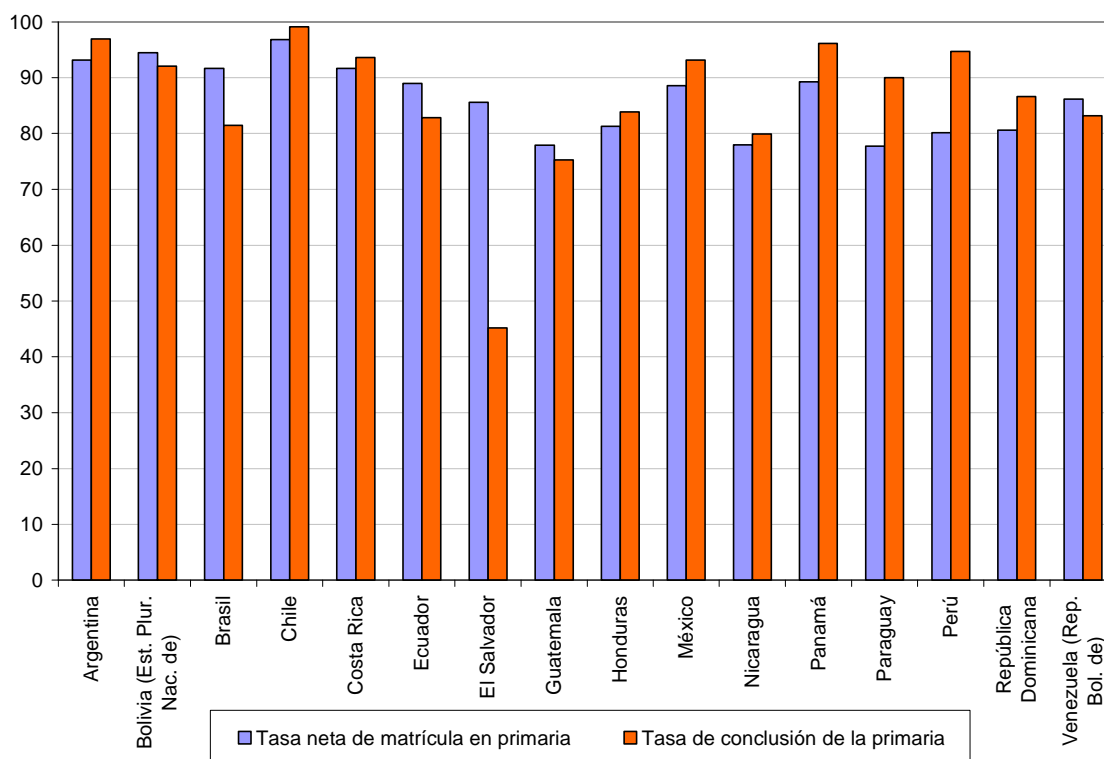
Los problemas asociados a los servicios, están relacionados con acceso, pero también al tipo de servicio provisto, donde se constata una heterogeneidad de oferta significativa. Cabe destacar que la brecha tecnológica de servicios públicos efectivos es muy amplia en las áreas urbanas de los países de la región, especialmente porque en varios de estos servicios, principalmente en salud y educación, son cubiertos también por el mercado, y en el caso de los que solo atañen al sector público la oferta también es variada (Antúnez y Galilea, 2003).

Por cierto, en las áreas urbanas de los países de la región se aprecia un conjunto complejo de déficit históricos que se han acumulado, tanto respecto al acceso de estos servicios como a la calidad precaria con que ellos se entregan a la ciudadanía (Antúnez y Galilea, 2003). Específicamente en las prestaciones de salud, educación, seguridad ciudadana y servicios locales en general, existe un desequilibrio de gran magnitud entre la oferta y la demanda. Estas carencias en el acceso afectan a un importante grupo de la población urbana y especialmente a la de menores recursos.

Los servicios de atención en salud presentan carencias de tipo cuantitativo y cualitativo. En las ciudades de la región coexisten modalidades de atención con un alto desarrollo tecnológico, que en la mayoría de los casos están asociados a la salud privada, junto con suministros muy precarios de este servicio, donde la demanda supera con creces a la oferta que entregan especialmente hospitales públicos y centros de atención de salud primaria. Se aprecian desigualdades respecto a la cobertura, estándares y oportunidades de atención, esto se constata especialmente en los barrios localizados en la periferia de las áreas urbanas, donde el establecimiento de servicios ha sido posterior a la localización de la población en estas áreas.

En lo que atañe a servicios educativos, la cobertura en las áreas urbanas también es variada, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En lo que se refiere a educación básica, América Latina ya está muy cerca de la cobertura universal y el egreso mayoritario (CEPAL, 2010), lo que se constata en el gráfico 5.4 donde se aprecia que en todos los países de la región la tasa neta de matrícula en educación primaria y la tasa de conclusión de la educación primaria en las áreas urbanas es superior al 75%.

GRÁFICO 5.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y TASA DE CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN ÁREAS URBANAS. CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000.



Fuente: Base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.

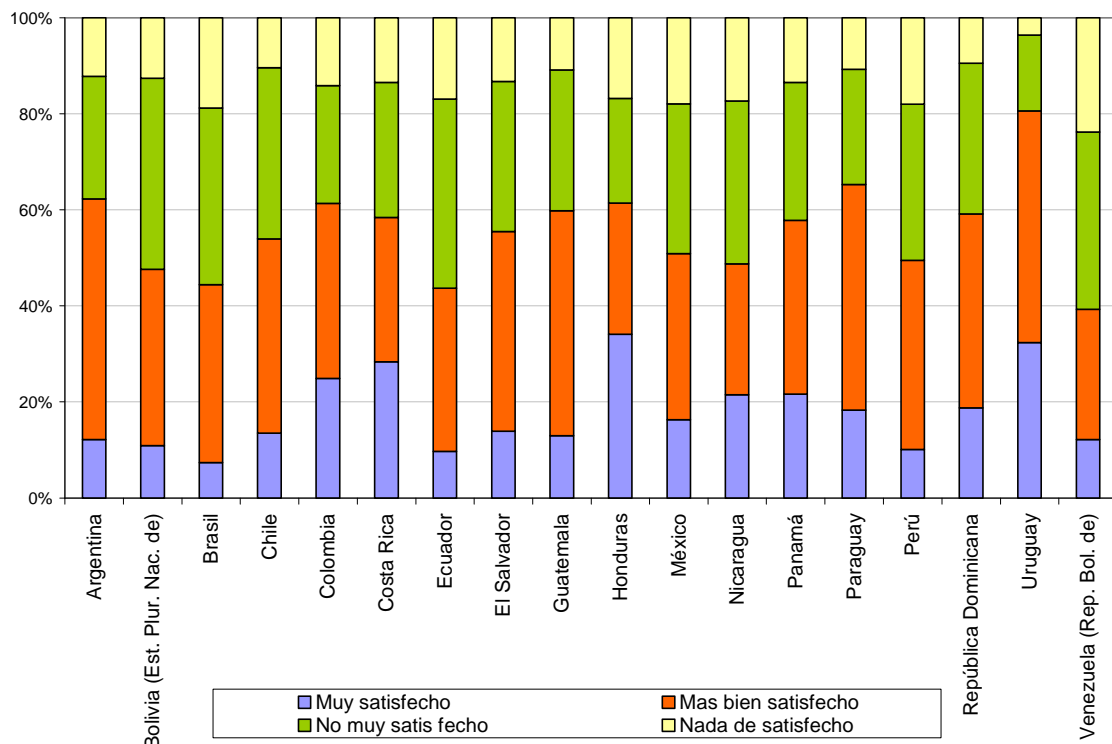
Con todo, hay problemas en barrios y áreas de expansión urbana reciente que se encuentran subdotadas de infraestructura educacional, asimismo la calidad educativa de los establecimientos

difieren según la zona donde están ubicados. Por lo general en los barrios más acomodados la oferta es más amplia y la calidad es mayor, asimismo las áreas centrales de las ciudades siguen concentrando los establecimientos públicos de mejor calidad, lo que implica una multiplicación de los viajes y los costos de transporte para las personas de menores ingresos. Por otra parte, existe déficit en la cobertura de educación preescolar y en la ampliación de la jornada escolar en la educación pública,

Reducir estas brechas es de gran importancia ya que “en el ámbito de la igualdad, la educación juega un papel decisivo. Una menor segmentación del aprendizaje y los logros por niveles socioeconómicos, género, territorio y etnia permite reducir las brechas de desigualdad de una generación a la siguiente” (CEPAL, 2010).

El déficit de espacios públicos se entiende como los requerimientos de áreas, espacios o lugares (abiertos o cerrados) de uso público que fomentan la recreación, el esparcimiento, el intercambio, la integración social, la preservación del patrimonio histórico y cultural, además del contacto con la naturaleza (MINVU, 2009). En todos los países de la región hay déficit de espacios públicos en las áreas urbanas, en algunos casos el número de áreas verdes por habitante está muy por debajo del valor recomendado a nivel nacional como internacional, especialmente en los barrios o áreas más pobres de las ciudades. Otro problema asociado al déficit es la inadecuada, escasa o nula mantención de plazas, parques y áreas verdes en general, lo que implica un deterioro del inmobiliario público, de los árboles y las plantas. También se aprecia un déficit de áreas deportivas y recreativas de acceso público (estadios, gimnasios techados, multicanchas, entre otros), estas carencias son más evidentes en donde se localiza la población con más bajos ingresos en las áreas urbanas. En general la creación y mantención de los espacios públicos recae en los gobiernos locales, y en muchas ocasiones éstos no cuentan con el presupuesto para estos requerimientos. En varios países existen recursos destinados a proyectos participativos donde los mismos habitantes han gestionado la creación de parques o plazas, gimnasios o centros deportivos. Con todo, los datos de la encuesta Latinobarómetro, que indaga acerca del grado de satisfacción de la población respecto a la disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos, muestra que un 44% de la población de la región, no está muy satisfecha o nada de satisfecha, por cierto hay países que presentan un porcentaje mayor que esta media regional. Así más de la mitad de la población de la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua y el Perú no está satisfecha con la disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos en sus países, mientras que los menores porcentajes de insatisfacción están en Paraguay y el Uruguay (Gráfico 5.5).

GRÁFICO 5.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): GRADO DE SATISFACCIÓN LA
DISPONIBILIDAD DE ÁREAS VERDES Y ESPACIOS PÚBLICOS. 2009



Fuente: Procesamiento en línea de la encuesta Latinobarómetro, 2009. <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

Carrión (2007) plantea que actualmente el espacio público se encuentra acosado por nuevas modalidades del urbanismo, el autor indica que hay rechazo o desprecio por los espacios públicos, y en muchos casos la población los considera peligrosos, porque no protegen ni son protegidos. La falta de espacios públicos implica una pérdida de posibilidades de construcción y cohesión social en las ciudades y barrios pues “se reduce la participación, se restringe la ciudadanía y se ausenta el estímulo a las prácticas de tolerancia” (Carrión, 2007).

Los problemas o carencias que existen en las áreas urbanas de la región en cuanto a cobertura de los servicios básicos, salud y educación, infraestructura y transporte, y espacios públicos están asociados, por una parte, a las dificultades financieras con que se encuentran los gobiernos (nacionales y locales) y, por otra, a las modalidades de prestación de los servicios urbanos (sean estos públicos, privados o mixtos). Con las nuevas funciones que ha adquirido el Estado, se ha reducido su capacidad financiera, pero han aumentado las expectativas y demandas de la población. Asimismo, el proceso de descentralización ha implicado, entre otras cosas, que la política de servicios urbanos recaiga en los gobiernos locales, sin embargo las acciones que deben llevar a cabo son complejas, y no cuentan siempre con la suficiente capacidad financiera, técnica y de gestión para desarrollarlas (CEPAL, 2002). Con todo, se deben realizar esfuerzos para lograr la universalidad de estos servicios, puesto que son de gran importancia para la integración social y el derecho a la ciudadanía de todos los habitantes.

Por esta conjunción de factores adversos, las áreas urbanas, y en particular las grandes ciudades de la región, recibieron un golpe tan fuerte que se hizo común pronosticar el colapso de las mismas (“ciudades apocalípticas”) y ponerlas como ejemplo del antónimo de desarrollo sustentable. Tal escenario de debacle, que en alguna medida estaba presente en la Cumbre de la Tierra en 1992, finalmente no se materializó. Más aún, la década de 2000 fue reivindicatoria para las ciudades y para las metrópolis, muchas de las cuales reforzaron su protagonismo económico, enfrentaron (con éxito desigual, eso sí) algunos de los problemas antes mencionados y lograron proyectarse como los ámbitos conductores del proceso de desarrollo sustentable en la economía global y del conocimiento.

Esta resiliencia de las ciudades no significa que los déficits urbanos hayan terminado; de hecho siguen siendo graves en muchas ciudades (Linn, 2010²⁵; CEPAL, 2010; UN-Habitat, 2008; UNFPA, 2007). Por la gran cantidad de población que los sufre, la vasta extensión territorial que afectan y el carácter estructural que algunos han adquirido, enfrentarlos implica costosas inversiones, programas muy bien diseñados y provistos de cuantiosos recursos, y procesos de transformación y reconfiguración que pueden tardar años y hasta décadas. Incluso más, el éxito de los esfuerzos no está garantizado, porque no hay soluciones probadas para resolver de manera total y definitiva estos problemas. Por lo mismo, el desarrollo sustentable del futuro requerirá redoblar esfuerzos para enfrentar los déficits urbanos.

Un alivio en esta empresa provendrá del crecimiento demográfico, que seguirá cayendo reduciendo gradualmente su presión sobre los presupuestos y la infraestructura urbanas. También las finanzas locales están en mejor pie, aunque la marcada desigualdad territorial dentro de las metrópolis (segregación residencial) genera asimetrías significativas en materia de recursos disponibles por parte de los municipios que las integran. Paradojal y gravemente, estos son muy inferiores en las zonas donde los hogares tienen estrecheces económicas y, por lo mismo, la calidad y el funcionamiento del entorno dependen mucho más de la gestión y las capacidades del gobierno local.

Si bien lo expuesto anteriormente deja un balance mixto sobre las ciudades y su futuro, la evaluación final es más categórica, en gran medida porque la opción alternativa –el retorno al campo o el desplazamiento a pueblos o incluso ciudades pequeñas– no tiene muchos fundamentos ni vigencia en la región. En efecto, la resistencia de la urbanización y de las ciudades durante este período hostil y la constatación de que el cambio de modelo de desarrollo experimentado o consolidado en la década de 1980 no se tradujo en una recuperación demográfica del campo, han conducido a un creciente consenso respecto de la inexorabilidad de la urbanización y a una revalorización de las ciudades y de lo urbano en general. Ambos planteamientos –más bien alejados del espíritu predominante en la Cumbre de la Tierra– serán centrales para los debates y decisiones a adoptar en Rio + 20. Como lo ejemplifican los títulos del Estado de la Población Mundial 2007²⁶ (UNFPA, 2007) y del State of the World’s Cities

²⁵ “Urban poverty and slums remain a problem in many Latin American cities, and informality of employment and crime have emerged as major challenges, even as the problems of housing, service access and tenure security have abated somewhat”, en Urban poverty in developing countries. A scoping study for future research, Washington, Brookings, Wolfensohn Center for Development, Working Paper 21, p. 20.

²⁶ “Liberar el potencial del crecimiento urbano”.

2008/2009 (UN-Habitat, 2008)²⁷, y como lo expone de forma vehemente y tajante el Banco Mundial en su informe anual de 2009 con su fórmula de “crecimiento desequilibrado territorialmente, pero incluyente”, la gran lección de los últimos 20 años es que hay que asumir que el desarrollo sostenible tiene a las ciudades como sustrato básico y que más que luchar contra ellas por ser “enemigas del medio ambiente”, hay que implementar políticas que faciliten: i) acomodar e incorporar al trabajo de manera digna a su población creciente, ii) funcionar de manera explícita y eficiente en todos los niveles (viales, prestación de servicios, resolución de conflictos, respuesta de la institucionalidad y las autoridades, etc.); iii) y mitigar su impacto ambiental mediante procedimientos de recolección y tratamientos de residuos, reducción de emisiones y desechos por parte de las faenas productivas, innovaciones tecnológicas para el ahorro de energía y de insumos a toda escala, y el incentivo para conductas más amistosas con el medio ambiente.

²⁷ “Harmonious Cities”, UN-Habitat, Earthscan, Londres

6. La “metropolización”: una característica desafiante y en mutación

6.1 Introducción

El proceso de urbanización descrito y analizado en el capítulo previo ha tenido una característica sobresaliente: ha sido a la vez un proceso metropolizador, es decir ha tenido una fuerte concentración en ciudades de gran tamaño, que pueden denominarse grandes ciudades (1 millón o más), metrópolis (5 o más) y megápolis (10 y más).²⁸

Está bien documentado, y en el presente texto esto se proporcionará evidencia tendiente a actualizar esta documentación, que la región sobresale a escala mundial por tener una alta representación dentro del conjunto total de megápolis. Asimismo. La proporción de población que reside en ciudades grandes es significativa, del orden de un tercio del total regional, cifra solo comparable al registro de América del Norte, la región más urbanizada del mundo. Y según indicadores económicos y políticos diversos, la concentración de las actividades productivas y del poder en estas ciudades grandes es mayor que su peso demográfico.²⁹

Las causas de este patrón de urbanización concentrado en grandes ciudades son complejas y objeto de debate. Mientras algunos autores subrayan sus raíces históricas y remontan sus determinantes a la colonia y luego a la construcción de los Estados nacionales, otros apuntan a las estrategias de desarrollo implementadas en el siglo XX -en particular la de industrialización sustitutiva o industrialización impulsada por el Estado- como su principal causa. Estos últimos tienden, naturalmente, a concluir que el cambio en el modelo de desarrollo, más aún si tal cambio implica una mayor inversión y dinamismo en sectores productivos localizados fuera de las grandes ciudades, necesariamente modificará esta relevancia de las grandes ciudades.

En este trabajo no se reexaminará esta discusión sobre los determinantes del patrón metropolitano de la urbanización, pues varios documentos previos institucionales ya lo han hecho y han dejado establecida una posición al respecto (Villa, 1984; CEPAL/CELADE 1996; Villa y Rodríguez, 1997, Rodríguez, 2002; Guzmán y otros 2007).

En cambio, sí se retomará, de manera muy sucinta y acotada, la relación entre migración, modelo de desarrollo y zonas metropolitanas. Y una especial atención se le otorgará a un conjunto de planteamientos y pronósticos relativamente sistematizados sobre cambios en curso en las grandes

²⁸ Latin America and the Caribbean, the most urbanized region in the developing world, characterized by a high degree of primacy: In 2000 in Latin America around 20% of the total population lived in cities with more than five million inhabitants which is more than in other regions of the world (CEPAL-GTZ, 2011)

²⁹ É notória a concentração nessas aglomerações, com relação ao total dos municípios brasileiros, das sedes de empresas entre as 500 maiores do Brasil (79,4%), das operações bancárias e financeiras (73,7%), dos empregos em atividades de ponta (67,2%), da massa de rendimentos (52,4%), das agências bancárias (41,2%), da população estimada para o Brasil em 2004 (36,9%), assim como do movimento de passageiros no tráfego aéreo (84,3%) (Sol Garson, Luiz César Queiroz Ribeiro e Marcelo Gomes Ribeiro, 2010, Panorama atual das metrópoles brasileiras, p. 23, en Fernanda Magalhães, editora, Regiões metropolitanas no Brasil : um paradoxo de desafios e oportunidades, 2010, BID)

ciudades, del mundo y de América Latina, y escenarios futuros de las mismas. Esta atención incluirá discusión teórica y presentación de evidencia, alguna ya publicada y otra novedosa, que aludirán a las “mutaciones metropolitanas postindustriales”.

6.2. *Migración, desarrollo y déficits metropolitanos: antecedentes*

Como se explicó en el capítulo previo, la migración campo-ciudad acaparó la atención de los gobiernos, analistas y la opinión pública durante la segunda mitad del siglo XX. Solo en el decenio de 1990 y con mayor razón en la primera década del presente siglo fue evidente que esta migración estaba siendo superada por aquella entre ciudades, por lo cual cabía prestar atención creciente a la migración mayoritaria, cual es la del tipo urbano-urbano. De hecho, esta última será objeto de análisis específico en el siguiente capítulo.

La concentración de la atención en la migración del campo a la ciudad tuvo selectividad y énfasis internos. En particular, la migración del campo a las grandes ciudades fue, por lejos, la más estudiada y sobre la cual se intentó intervenir con mayor fuerza. Estas intervenciones normalmente tuvieron como objetivo su desaliento o redireccionamiento hacia otros destinos. De hecho, el primer programa de población de México nacido al amparo de su conocida Ley General de Población de 1973 —que, entre otras cosas, instituyó la meta del 1% de crecimiento demográfico para el año 2000 y estableció el primer Consejo nacional de Población (CONAPO) de la región— tenía como lema en materia de migración las denominadas “tres erres”: retención de población (en particular en el campo y ciudades pequeñas); reubicación de población (en particular hacia zonas costeras y frontera norte, incluyendo salida desde la o las ciudades principales) y reorientación de flujos migratorios (para diversificarlos y evitar su concentración en la ciudad principal).

Una variedad de factores jalonó esta preocupación. Entre ellos estaba el hecho cierto de la ingente cantidad de inmigrantes que llegaban a ellas y alimentaban un crecimiento demográfico rápido sostenido. Pero más importante que lo anterior eran las dificultades, incapacidades y hasta negligencias de las autoridades metropolitanas para atender los requerimientos de esta oleada migratoria. Los migrantes llegaban a estas ciudades en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida que se suponían factibles de obtener allí (o que definitivamente no podían encontrar en sus orígenes, de dónde eran virtualmente expulsados por la falta de oportunidades o fuerzas aún más odiosas). Respecto del acceso al empleo, ya se explicó al describir el análisis de la migración del campo a la ciudad que su obtención en el sector formal se hizo crecientemente dificultosa, lo que abonó al acelerado crecimiento del sector informal, que pese a su precariedad ofrecía mayores ingresos y perspectivas que la actividad económica en el campo o pueblos pequeños. Vale decir, hasta la década de 1980 la insuficiencia dinámica en materia de generación de empleo se resolvía principalmente mediante trabajo de baja calidad (sector informal). Esto cambió con la crisis de la deuda y la década perdida, porque el colapso económico fue de tal magnitud que incluso el sector informal fue superado. Así, los niveles de desempleo se empinaron sobre los dos dígitos en varios países y la capacidad nacional para generar empleo se resintió por varios años. De hecho, ni siquiera el quinquenio de bonanza entre 2003 y 2008 logró volver a observar niveles de desempleo regional inferiores al 7%.

En cualquier caso, desde casi el inicio de la inmigración masiva a las grandes ciudades fue claro que el papel tradicional del gobierno en materia de brindar bienes públicos, ofrecer servicios sociales y brindar protección social era crucial por las precarias condiciones de vida de estos inmigrantes y su localización precaria, sea en la ciudad construida o en su periferia (invasiones, tomas y ocupaciones). Y justamente en esta prestación de bienes, servicios y protección pública se verificaron lagunas y debilidades estructurales que marcaron de manera decisiva a las ciudades latinoamericanas. La muestra manifiesta de esta deuda de arrastre es la imagen de grandes ciudades caóticas, de ciudades grandes (en particular metrópolis y megápolis) agresivas, de periferias pobres y descuidadas, de asentamientos irregulares carentes de servicios y situados en localizaciones riesgosas. Y pese a los progresos registrados por estas ciudades en los últimos años, que serán expuestos y analizados en este capítulo, aún es incuestionable que las ciudades grandes de la región tienen importantes déficits. Así las cosas, el planteamiento relativo a los déficits urbanos y la evidencia presentada al respecto en el capítulo previo son directamente aplicables a las grandes ciudades, de hecho algunos de los déficits urbanos son específicamente metropolitanos.

6.3. *Transformaciones metropolitanas recientes: recuento, perspectivas y debates*

A escala mundial, las grandes ciudades han tenido una trayectoria con altibajos. Durante varias décadas del siglo XX acumularon población, recursos y poder y se convirtieron en íconos, algo así como las locomotoras del progreso y del cambio social y cultural. Luego fueron cuestionadas por sus problemas crecientes, sus ineficiencias y las dificultades para gobernarlas. Finalmente, y en un tendencia que se mantiene hasta hoy, recuperaron posiciones tanto porque experimentaron progresos objetivos, como porque adquirieron una nueva relevancia simbólica con la noción de ciudades globales.

La migración ha estado relacionada con este ciclo, pues durante su auge inicial las grandes ciudades de América Latina fueron poderosos focos de atracción. Las intensas oleadas migratorias contribuyeron, en alguna medida, a su posterior deterioro por las dificultades e incapacidades que mostraron estas grandes ciudades para absorber productivamente y e integrar socialmente a los inmigrantes y para enfrentar los desafíos de un crecimiento demográfico acelerado. En algunos casos, los menos pero los más llamativos, la crisis metropolitana de la década de 1980 y buena parte de la de 1990 produjo una salida significativa de población, convirtiéndolas en expulsoras. Finalmente, la recuperación actual se manifiesta en indicadores objetivos como la reducción de la pobreza, la mitigación de la contaminación, la ampliación de la cobertura de servicios básicos.³⁰ Cabe destacar que esta recuperación de las grandes ciudades no significa un retorno a la época de las grandes oleadas inmigratorias, pero sí una intensificación de su atractivo para ciertos grupos (migrantes internacionales, profesionales, estudiantes de educación superior), y del establecimiento de una configuración compleja de vínculos migratorios y de movilidad diaria (*commuting/pendularide*) con una red de ciudades cercanas integradas funcionalmente a la gran ciudad.

³⁰ The coincidence of economic and population growth, frequently inefficient use of resources and energy, and high levels of emissions has generated a mix of negative externalities like congestion, air and water pollution, among others. During the 1990's some metropolitan areas have realized remarkable reductions of their intensity of emission (CEPAL-GTZ, 2001, p.14).

Esto último tiene lugar en el marco de cambios estructurales que afectan a las ciudades. Una primera sistematización de tales cambios puede encontrarse en trabajos de investigadores como Ingram. Este describe los patrones del desarrollo metropolitano —regularidades que aparecen en casi todas las grandes ciudades, entre las cuales cabe destacar: a) Una tendencia decreciente de la densidad a medida que aumenta la distancia al centro; b) una tendencia decreciente de la densidad promedio y de la diferencia entre la densidad del centro y de la periferia con el aumento del ingreso nacional; c) los puestos de trabajo siempre están más cerca del centro que las residencias; sin embargo, los empleos tienden a dispersarse a medida que crece el ingreso; d) A medida que el empleo se dispersa, disminuye relativamente el tráfico por las vías radiales que conducen hacia el centro y los viajes al trabajo se acortan porque las personas que trabajan en la periferia tienden a vivir más cerca de su trabajo (Galetovic, 2006). Por cierto, estas regularidades se basan principalmente en la experiencia de metrópolis de países desarrollados y pueden no ser aplicables a buena parte de las ciudades grandes latinoamericanas.

Por otro lado, una segunda sistematización de estos cambios ha sido elaborada y aplicada de manera aún asistemática a las ciudades de la región. Puede denominarse a esta sistematización el enfoque de las “mutaciones metropolitanas postindustriales”. Un artículo reciente alude a una metamorfosis de las ciudades de América Latina hacia una condición que se denomina, genéricamente, “lo urbano” generalizado (De Mattos, 2010). Esta metamorfosis tendría determinantes estructurales globales —nuevas tecnologías, liberalización y globalización económica, y predominio y dependencia del capital financiero— que operan a escala mundial, por lo cual la experiencia de países donde han operado primero estos determinantes (los países de mayor desarrollo relativo en la actualidad) sería indicativa del futuro regional. Los rasgos más distintivos de esta metamorfosis serían: a) la estructuración de lazos físicos, económicos, culturales y virtuales de largo alcance, que vinculan, de manera mucho más marcada y diversificada que en el pasado, a las grandes ciudades con contrapartes más allá de su entorno físico y de las fronteras nacionales; b) la creciente terciarización del empleo, que tiene implicaciones territoriales directas por la mayor posibilidad de desvincular empleo y residencia en el sector terciario; c) la emergencia de externalidades productivas en red que facilitan la dispersión y favorecen el policentrismo, en contra del monocentrismo de la ciudad compacta de la fase industrial. Entre otros aspectos, estas “mutaciones metropolitanas postindustriales” afectarían directamente las preferencias y decisiones de localización de las familias y las empresas retroalimentando la expansión periférica y difusa.

Esta descripción estilizada ha despertado debate y cuestionamiento, la mayoría debido a la falta de evidencia empírica latinoamericana para apoyarla (Rodríguez, 2011). Este debate sobre las mutaciones metropolitanas y sus perspectivas, clave para la definición de políticas, no está saldado, entre otras cosas por la diversidad de situaciones que se advierten en la región. Cuervo lo expone claramente en una ponencia reciente: “...presenciamos emergencia de nuevas morfologías y tamaños de ciudad, en algunos casos obedeciendo al patrón de la ciudad difusa, en otros combinándolo con la existencia de un centro indiscutible y en otros, simplemente remodelando la escala y la forma del monocentrismo” (Cuervo, 2010, mimeo, p. 28).

6.4. Regiones Metropolitanas: qué pasa con las DAM donde se localizan las grandes ciudades?

El examen inicial de las DAM que albergan a la principal ciudad del país (DAM metropolitana) constituye un preámbulo necesario para la posterior indagación centrada específicamente en las grandes ciudades. Esto tanto por el planteamiento inicial de este documento en orden usar en el análisis territorial varios niveles político-administrativos y geográficos, como por las discusiones actuales (repasadas escuetamente en el apartado previo) respecto de la difusión metropolitana y la constitución de ciudades-región (De Mattos, 2010).

Las DAM metropolitanas (que en algunos países incluyen más de una DAM sea porque hay dos o más ciudades grandes o porque la ciudad principal se extiende por más de una DAM) tienen comportamientos disímiles en materia de crecimiento demográfico y de evolución de su representación dentro de la población nacional. Precisamente, en el cuadro 6.1 presenta esta evolución para llegar a una primera conclusión sobre el proceso de concentración de la población en los ámbitos metropolitanos.

Lo primero que se aprecia es que al 2000, todavía se registraban niveles de concentración demográfica elevados en estas DAM; los indicadores de concentración económica y política con seguridad son mayores como se mostró anteriormente con algunas cifras de Brasil. En efecto, cuatro DAM Metropolitanas concentraban más del 40% de la población total de sus respectivos países: Montevideo, Panamá, Buenos Aires y la Región Metropolitana de Santiago (Chile); también destacan Departament de L' Ouest, Asunción, San José, Lima y el Distrito Nacional (Santo Domingo) por congregarse entre el 30% y el 40% de la población total. Al contrario, en Pinchincha, Distrito Capital en Venezuela, Francisco Morazán se localiza menos del 20% de la población del país.

La principal conclusión del cuadro es que la mayor parte de las DAM metropolitanas han mantenido un aumento sostenido de su peso dentro de la población total, lo que sugiere que tanto los esfuerzos públicos tendientes a la desconcentración, como los cambios económicos y sociales que también la han favorecido, aún no tienen un efecto significativo sobre esta preeminencia metropolitana. Con todo, se advierten varios casos de DAM metropolitanas que alcanzaron la cúspide de su representación dentro de la población total en la década de 1970 para luego experimentar una declinación sistemática. Es decir, sí algunos casos nacionales donde hay indicios de un proceso paulatino de desconcentración demográfica y mayor crecimiento de las DAM no metropolitana (por cierto, hay incertidumbre respecto de esta tendencia en la década de 2010).

Ahora bien, los dos casos más llamativos de todos los expuestos son los de la Región Metropolitana de Santiago (Chile) y la del Estado de Sao Paulo (Brasil), pues está bien documentado que las ciudades grandes que albergan tuvieron emigración neta durante la década de 1990. Y pese a ello la DAM metropolitana mantuvo su tendencia de aumento en el porcentaje que representa en la población total. Esto último sugiere que las DAM metropolitanas pudieran haber capitalizado, en parte al menos, la pérdida de atractivo que tuvieron sus ciudades grandes.

CUADRO 6.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PESO RELATIVO DE LA POBLACIÓN DE LAS DAM METROPOLITANAS O PRINCIPALES SOBRE LA POBLACIÓN NACIONAL, 1950-2000

País	División administrativa mayor	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	Buenos Aires	45.6	48.6	50.3	49.3	47.7	45.8
Estado Plurinacional de Bolivia	La Paz	31.4		31.8		29.6	28.4
Brasil	Río de Janeiro	9.1	9.4	9.7	9.5	8.7	8.5
Brasil	Sao Paulo	17.7	18.3	19.1	21.0	21.5	21.8
Chile	Región Metropolitana (Santiago)	28.7	32.1	35.5	38.1	39.4	40.1
Colombia	Cundinamarca (Santa Fe de Bogota)	19.5	16.2	17.6	19.3	19.9	21.7
Costa Rica	San José	35.2	36.5	37.1	36.8		35.3
Cuba	La Habana	27.8		27.0	25.9		26.1
Ecuador	Pichincha (Quito)	12.1	12.9	15.2	17.0	18.1	19.8
El Salvador	San Salvador	16.0	18.4	20.6		29.5	27.3
Guatemala	Guatemala	15.7	18.9	21.5	21.7	21.8	22.6
Haití	Departament de L' Ouest (Puerto Príncipe)	21.1		27.9	30.7		37.0
Honduras	Francisco Morazán (Tegucigalpa)	13.8	15.1	17.1	18.4		18.1
México	Distrito Federal y Estado de México	17.2	19.4	22.2	24.5	22.2	22.3
Nicaragua	Managua	15.3	20.8	25.9		25.1	24.6
Panamá	Panamá	30.8	34.6	40.4	44.8	46.0	48.9
Paraguay	Asunción	27.1	28.5	29.3	31.4	32.9	36.3
Perú	Lima	14.6	22.7	28.0	30.5	31.9	34.0
República Dominicana	Distrito Nacional (Santo Domingo)	11.2	15.3	20.3	27.6	30.1	31.9
Uruguay	Montevideo		56.3	56.0	56.7	56.5	55.9
República Bolivariana de Venezuela	Distrito Capital/Miranda/Vargas (Caracas)	19.6	23.3	25.3	24.1	22.0	19.4

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2009.

6.5. Las grandes ciudades: evolución

Un dato basta para ilustrar la importancia demográfica de las metrópolis y grandes ciudades (1 millón o más habitantes) en América Latina y el Caribe: una de cada tres personas de la región vive en una ciudad de un millón o más habitantes³¹. El cuadro 6.2 es ilustrativo al respecto.

Rodríguez y Villa (1998) indican que *“en términos demográficos, el aumento del peso de la población de las metrópolis sobre los conjuntos nacionales y urbanos sólo parece haber sido posible en virtud de los elevados saldos migratorios positivos exhibidos por las ciudades que devinieron en metrópolis”*. En efecto, los estudios sobre fecundidad muestran que el descenso de ésta comenzó en las grandes ciudades de la región, lo que influyó en que el crecimiento

³¹ 56 en 2010, según Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>.

vegetativo de estas metrópolis fuese menor que el nacional y urbano. Por tanto, las altas tasas de crecimiento total que se aprecian en las primeras tres décadas del período analizado (cuadro 5) tendrían respuesta en la contribución que ha realizado la migración. Los autores comentan que durante 1950 y 1960, la migración generó, por sí sola, importantes aportes al crecimiento de ciudades como Bogotá, Caracas y Sao Paulo (4%), Río de Janeiro (2.6%), Buenos Aires y Ciudad de México (2 %) y Santiago (1.7). Sin embargo este aporte migratorio tendió a disminuir en la década de 1970 y se hizo aun más evidente en los años ochenta. Indican también que los datos para 1990 revelaron que en todas las metrópolis las tasas de migración neta se redujeron fuertemente, y que en cambio el crecimiento vegetativo de las mismas comenzó a aumentar su contribución. Estudios más recientes (Rodríguez, 2004, Guzmán y otros, 2006 y Rodríguez 2009) muestran que los aglomerados más populosos (Ciudad de México y Sao Paulo) durante el período 1980-1990 perdieron población por intercambio con el resto del país, vale decir migración interna, lo que combinado con el avance de la transición demográfica, hizo que la tasa de crecimiento disminuyera fuertemente en estas ciudades. Ahora bien, esta tendencia de perder el atractivo migratorio y presentar migración neta negativa se daba sólo en las ciudades más pobladas (Ciudad de México, Río de Janeiro, Sao Paulo y Santiago), en este sentido, Rodríguez (2009) indica que “de esta manera se validaba la hipótesis de la pérdida de atractivo de las metrópolis pero se reconocía, a la vez, sus límites”. Con los datos censales de la ronda de 2000 se obtuvieron nuevos hallazgos que reafirman lo ya planteado, pues las ciudades más pobladas tienen más probabilidad de ser expulsoras: Sao Paulo, Ciudad de México y Santiago presentan emigración neta según los datos censales. Por tanto, la pérdida de atractivo parece ser un fenómeno real. Sin embargo, Rodríguez (2009) hace hincapié en que “*la experiencia de aglomerados como Río de Janeiro y Ciudad de México indica que la pérdida de atractivo y el paso a una condición de emigración neta no son procesos lineales*” ya que no han acentuado su condición expulsora.

CUADRO 6.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN EN CIUDADES GRANDES, AMÉRICA LATINA, 1950-2010.
DATOS LONGITUDINALES Y TRANSVERSALES

	Ciudades de 1 millón o más de habitantes en							Ciudades de 5 millones o más habitantes en						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Número de ciudades	8	11	17	26	38	48	56	1	2	4	4	5	7	8
Población (en miles de personas)	17 981	30 070	53 965	86 003	119 737	156 623	186 185	5 098	11 610	31 131	43 104	56 033	76 518	89 495
Porcentaje de la población total	11.1	14.1	19.4	24.3	27.6	30.6	32.0	3.2	5.5	11.2	12.2	12.9	15.0	15.4
Porcentaje de la población urbana	26.8	28.7	33.8	37.1	38.9	40.5	40.2	7.6	11.1	19.5	18.6	18.2	19.8	19.3
	8 ciudades con 1 millón o más en 1950							56 ciudades que tenían 1 millón o más en el 2010						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Número de ciudades	8	8	8	8	8	8	8	56	56	56	56	56	56	56
Población (en miles de personas)	17 981	26 411	39 899	54 630	64 303	73 910	79 835	29 371	46 500	73 188	105 521	133 591	163 704	186 185
Porcentaje de la población total	11.1	12.4	14.3	15.4	14.8	14.5	13.7	18.2	21.9	26.2	29.8	30.8	32.0	32.0
Porcentaje de la población urbana	26.8	25.2	25.0	23.6	20.9	19.1	17.3	43.8	44.4	45.8	45.6	43.4	42.4	40.2
Tasa media anual de crecimiento (por cien)	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1950-2010	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1950-2010
	3.8	4.1	3.1	1.6	1.4	0.8	2.5	4.6	4.5	3.7	2.4	2.1	1.3	3.1

Fuente: cálculos propios con base en Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>.

Por otra parte, al revisar la base de datos DEPUALC se aprecia que existe una gran heterogeneidad entre las ciudades grandes, y dada la cantidad de urbes que tiene esta condición, resulta complejo trazar un panorama de su dinámica demográfica (Rodríguez y Villa, 1998). Con todo, los aglomerados metropolitanos que en el 2000 presentan entre uno a cuatro millones de habitantes son 39 y congregan a diversos tipos ciudades (Cuadro 6.3): a) capitales nacionales (Caracas, La Habana, Ciudad de Guatemala, Santo Domingo, Port-au-Prince, Asunción, Montevideo, La Paz, Quito, Ciudad de Panamá, San Salvador y San José); b) ciudades grandes localizadas en zonas limítrofes o espacios históricamente vacíos (Porto Alegre, Brasilia, Belem, Manaus, Ciudad Juárez, Tijuana); y c) ciudades con fuerte desarrollo económico y/o turístico (Curitiba, Guayaquil, Guadalajara, Monterrey, Puebla de Zaragoza, Maracaibo, Porto Alegre, Recife, Salvador de Bahía, Fortaleza).

CUADRO 6.3
AMÉRICA LATINA: CIUDADES DE 1 A 4 MILLONES DE HABITANTES, SEGÚN CANTIDAD DE CIUDADES, POBLACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO, 1950-2000

Ciudades de 1 millón a 4 millones	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Número de ciudades	1	3	11	18	29	39
Total de población	1 223 899	3 764 344	15 741 378	29 525 217	48 789 940	73 268 132
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
Tasa de crecimiento (por cien)	11.2	14.3	6.3	5.0	4.0	8.2

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2009.

El cuadro 6.3 muestra que durante el período de análisis se han ido incorporando a esta categoría un importante número de ciudades (en 1950 sólo había una), además el crecimiento demográfico de estas ha tendido a ser más rápido que las metrópolis, lo que Rodríguez y Villa ya en 1998 atribuían a una intensa migración hacia ellas. Aunque el crecimiento vegetativo, al igual que en el caso de las metrópolis, ha adquirido un peso creciente en la composición del incremento demográfico de la mayoría de las ciudades grandes.

En el caso de las capitales nacionales, el crecimiento demográfico de la mayoría de ellas es superior al 2.5% en el último periodo intercensal, lo que demuestra que el atractivo migratoria continua estando presente. Es más, un estudio reciente de Rodríguez (2009) indica que *“la mayoría de estas ciudades siguen siendo de migración neta positiva, lo que revela la fortaleza y atractivo aún predominante de este segmento superior de los sistemas urbanos de la región”*. Esto se aprecia nítidamente en Ciudad de Guatemala, Santo Domingo, Port-au-Prince, Asunción, La Paz, Ciudad de Panamá y San José.

Las ciudades grandes localizadas en zonas de frontera o espacios históricamente vacíos han mostrado tasas de crecimiento altas (superiores al 3.8%) durante prácticamente todo el período de análisis y en todas ellas se aprecia una migración neta positiva. Ciudad de Juárez y Tijuana en México reciben corrientes provenientes de todas partes del país, e incluso de otros países de Centroamérica, pues son ciudades cercanas a la frontera con Estados Unidos. Las ciudades grandes de Brasil son otro ejemplo de migración neta positiva, Brasilia es un ejemplo claro de fortalecimiento y atracción de población, así como Belem y Manaus resultan alternativas para los flujos migratorios que se dirigen a las grandes metrópolis del país.

Hay ciudades que han crecido vigorosamente durante este periodo debido a la atracción de migrantes a causa de diversos factores, entre ellos un fuerte desarrollo de actividades económicas relacionadas con el exterior (Guayaquil y Maracaibo), o bien con cluster productivos (Vitoria, Curitiba, Guadalajara, Monterrey) o con el fuerte desarrollo turístico que han experimentado (Recife, Salvador de Bahía y Fortaleza) y también, hay otras que han crecido dada su proximidad con la ciudad principal (Campinas y Santos en Brasil, Puebla en México)

Este protagonismo de las ciudades grandes tiene otra expresión: en la mayoría de los países de la región hay sistemas urbanos altamente polarizados (“primados”), en los que una o dos ciudades llevan mucha distancia al resto de las ciudades en materia de cantidad de población y otros aspectos como capacidad productiva, poder político, instituciones relevantes, infraestructura, etc.

Aunque no todos los países se encuentran en tal situación, sea por que hay otra modalidad de primacía (bicefalia en Ecuador, Brasil y Bolivia o cuatricefalia en Colombia) o porque hay un sistema urbano con numerosos nodos articuladores que contrapesan a la ciudad principal (México, tal como lo describen CONAPO, 2001 y Tuirán, 2000), la comparación de índices de primacía es ilustrativa (gráfico 6.1), pues la región sobresale en el concierto mundial. Los índices superiores a 2 son excepcionales en el resto del mundo y mayoritarios en la región.

Es natural suponer que esta primacía se relaciona con factores subyacentes y es casi mecánico suponer una relación entre el grado de urbanización y la primacía, es decir, mientras más urbano es un país mayor diversidad de nodos debiera tener el sistema de ciudades y menor debiera ser la primacía de la ciudad principal. El examen de los datos de la ronda censal de 2000 indica que esa correlación no es significativa, por que la alta primacía se da en países altamente urbanizados - Chile, Argentina, Uruguay- y también en otros con urbanización incipiente: Guatemala y Panamá (gráfico 6.1). A mediados de siglo la relación era más intensa (aunque no significativa al 10%), pero en sentido contrario al de la hipótesis citada ($r=0.34$), pues los dos países más urbanizados (Uruguay y Argentina) tenían sistemas urbanos con alta primacía.

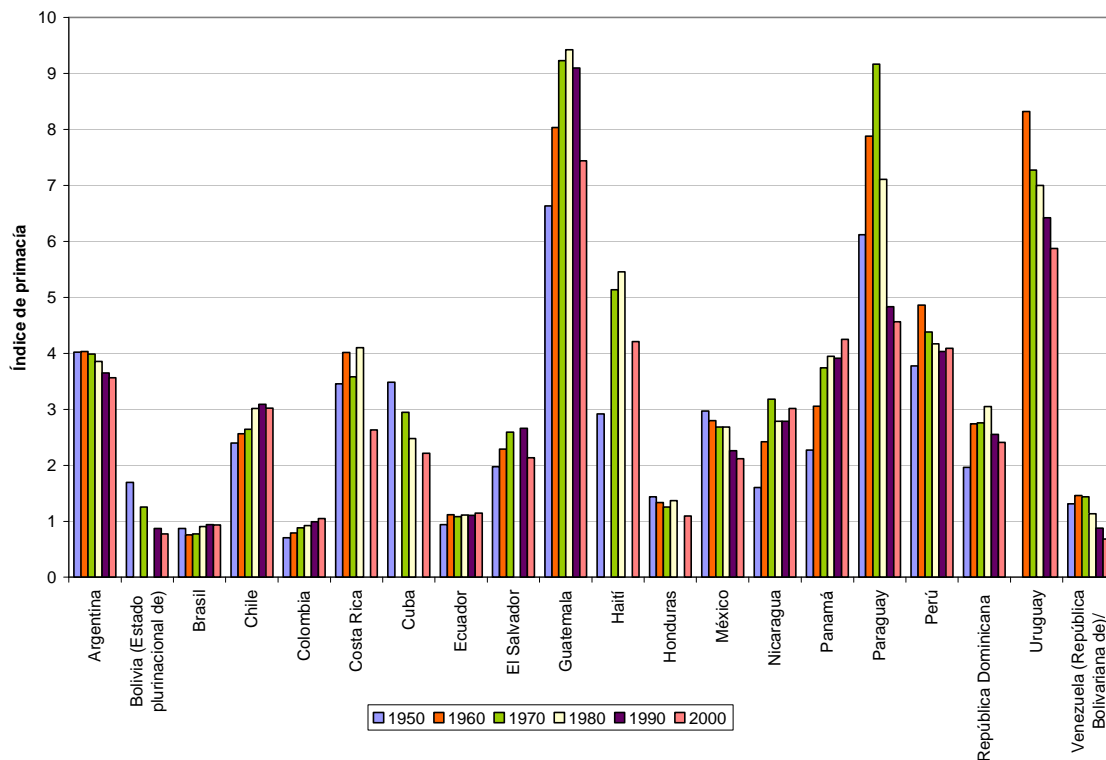
La evolución de la primacía en los últimos 50 años muestra una situación dinámica y compleja. De hecho, hasta el decenio de 1970 la evidencia apoya, de manera general, los planteamientos relativos a su incremento sostenido. Por cierto, las cifras del período 1950-1970 ya sugerían que tal tendencia tenía varias excepciones, y ese es el caso de Buenos Aires, Rio de Janeiro y Montevideo. En el decenio de 1970 y más claramente en el de 1980, se registraron los puntos de inflexión ya mencionados y que configuraron una visión de desconcentración demográfica inexorable). A esta visión abonaron varios procesos objetivos, aunque sus interpretaciones fueron diferentes. La variedad y dramatismo de las señales relativas a problemas urbanos (desempleo, contaminación, inseguridad, hacinamiento, etc.) o a una virtual crisis urbana sugerían un panorama oscuro para los tradicionales espacios de concentración.

En particular, la contaminación, la escasez de servicios básicos y la creciente exposición a catástrofes naturales producto del empuje de población hacia zonas de riesgo, aparecían como fuerzas expulsivas poderosas así como disuasivos para los potenciales inmigrantes y factores de presión para las autoridades nacionales y metropolitanas; por su parte, la experiencia europea de contraurbanización también fue vista como parámetro de comparación. Pero el argumento más poderoso fueron las implicaciones territoriales de tres procesos de largo plazo de comienzos del

decenio de 1990: el cambio de modelo de desarrollo (apertura y liberalización); la extensión del modelo “posfordista” de producción y la descentralización políticoadministrativa. La idea era que la apertura favorecería a las regiones con mayor producción primaria transable a escala internacional y daría nuevos bríos a la vida y economías rurales (Daher, 1994, p. 64), y que la reestructuración productiva promovería una reestructuración espacial. Siguiendo la evidencia de la desconcentración metropolitana en los países desarrollados se supuso que la descentralización reforzaría la dinámica local y redistribuiría recursos y personas).

Sin embargo, los efectos de estos procesos territoriales han sido menos nítidos y categóricos que lo previsto y en el decenio de 1990 se revalorizaron las metrópolis y su vigencia se defendió con nuevas aproximaciones teóricas, en particular, la propuesta de las ciudades globales (de Mattos, 2001) y varias evidencias socioeconómicas y demográficas acumuladas, en particular la reversión de la caída del atractivo migratorio y signos de moderación del descenso de la primacía (cuadro 8) y del peso de la ciudad principal dentro de la población urbana (cuadro 9). Aunque la mayoría de los modelos de evolución urbana (Sobrinho, 2011) y la evidencia en los países desarrollados (Arroyo, 2001) sugieren que la desconcentración predomina, algunos enfoques revalorizadores de las grandes ciudades y marcos de referencia recientes que marcan el carácter “concentrado” de la desconcentración del sistema urbano (Pinto da Cunha y Rodríguez, 2010) sugieren que el futuro del patrón concentrador es incierto a largo plazo.

GRÁFICO 6.1
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRIMACÍA. 1950-2000



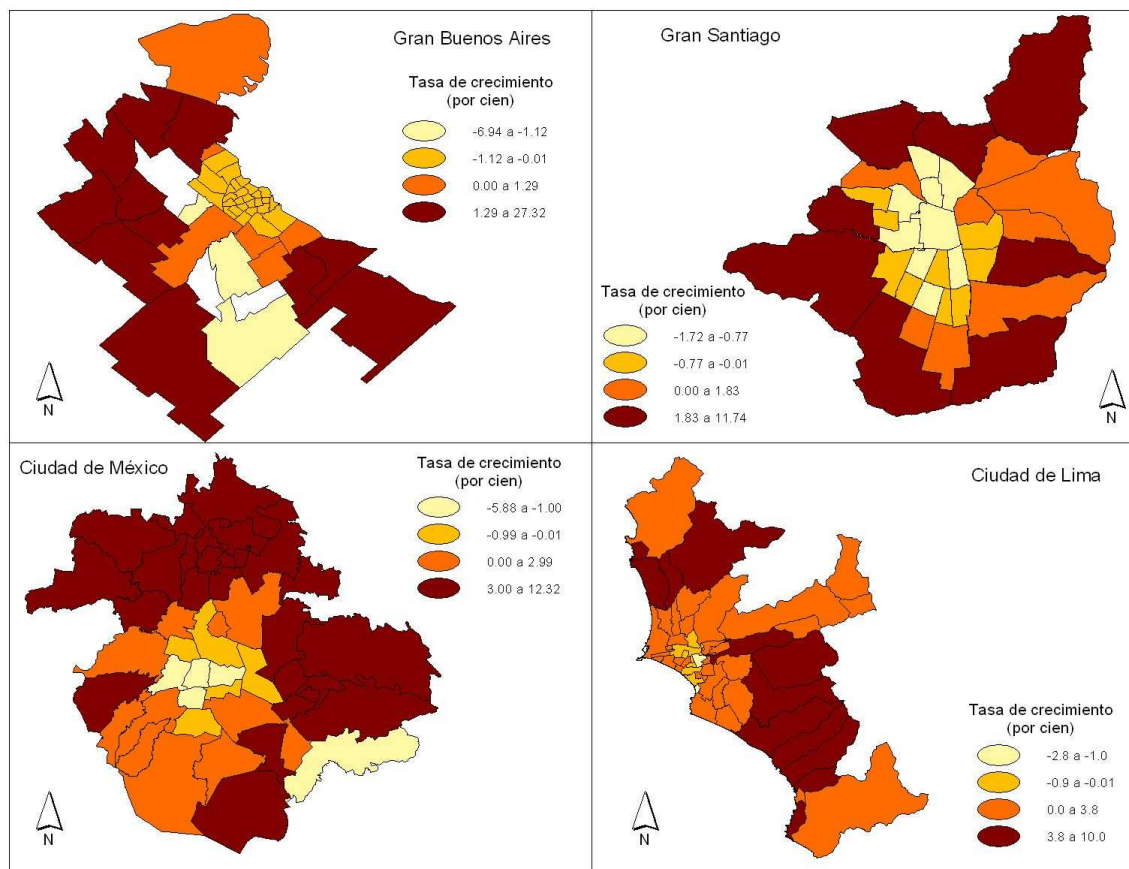
Fuente: elaboración propia, basada en DEPUALC

Este protagonismo de las ciudades grandes ha sido un asunto ampliamente debatido en términos conceptuales y políticos en la región. En general, los gobiernos, la academia y la opinión pública declaran estar interesados en promover el crecimiento y la gravitación de ciudades alternativas, pero por inercias, sesgos y fortalezas estructurales de estas ciudades, aquello no resulta sencillo. Con todo, varios países tendieron a reducir la primacía en las décadas de 1980 y 1990. Esta “reversión de la polarización” se ha relacionado con factores ya comentados: la acumulación de problemas —agudizados por la crisis de la deuda y la volatilidad macroeconómica que le siguió—, a los efectos derivados del cambio de modelo de desarrollo, a políticas públicas desconcentradoras o a las fuerzas centrífugas que tiende a desatar el mismo desarrollo.

Sin embargo, no es claro el peso de cada uno de estos factores. Si a lo anterior se le suman los signos de recuperación que han mostrado numerosas ciudades grandes —lo que sugiere inercias y fortalezas que las favorecen y que contrarrestan los factores adversos antes mencionados—, la continuación de esta “reversión de la polarización” es más bien incierta. Cualquiera sea el caso, los censos del decenio de 2010 (6 de ellos ya levantados en 2010 en países de América Latina) ofrecerán una fuente fresca de evidencia al respecto. Así las cosas, la situación de las ciudades grandes mantendrá una alta relevancia para la agenda, las finanzas y las políticas públicas. Y, ciertamente, su evolución económica, social y política de las ciudades grandes seguirá siendo clave para el desarrollo sostenible de los países.

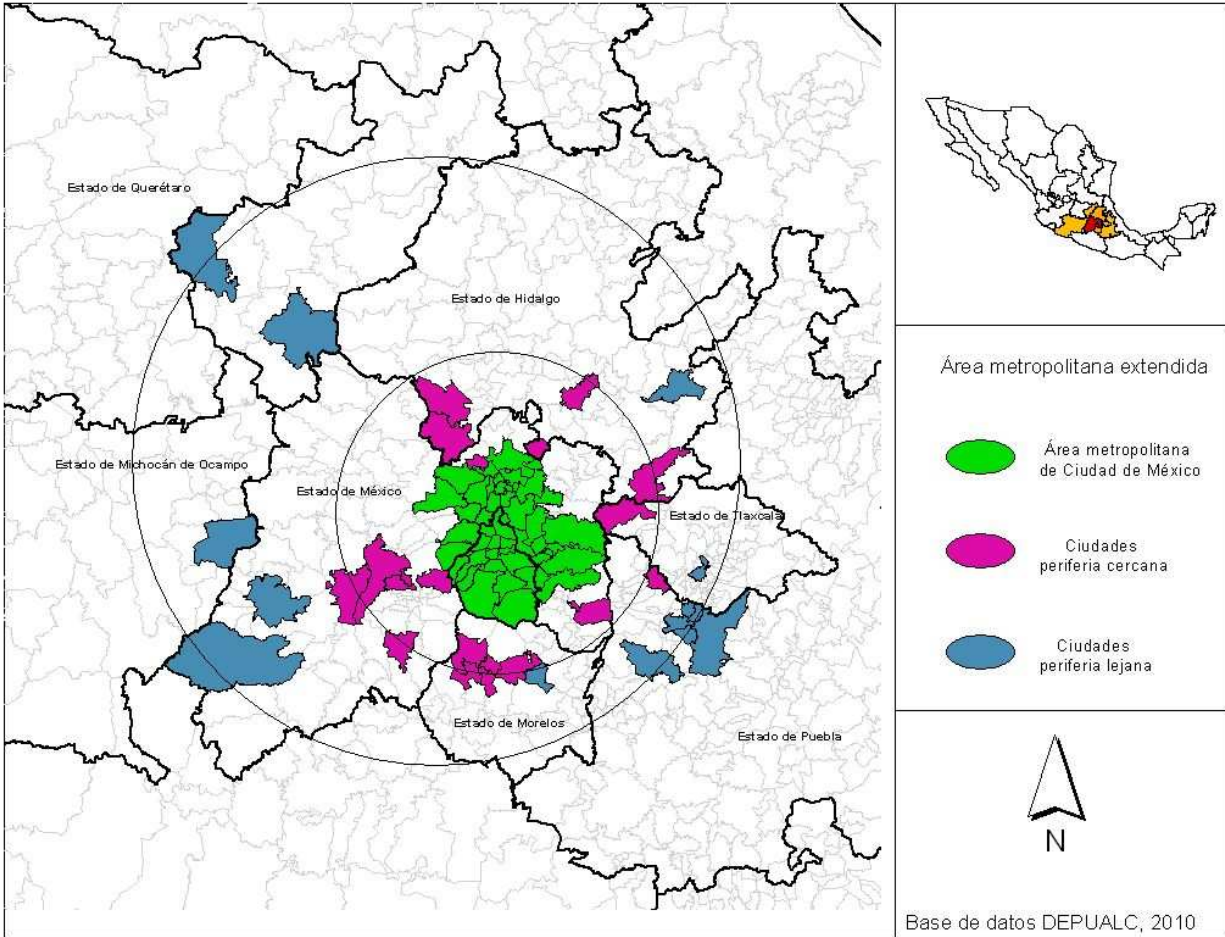
Por ello, las mutaciones en curso de las formas metropolitanas deben ser consideradas con particular atención. Estas están signadas por una creciente expansión física (netamente superior a su crecimiento demográfico) impulsada por la expansión de la población en la periferia (Mapa 6.1) y una significativa ampliación de su radio de influencia, sea por la dispersión de asentamientos suburbanos en su entorno o sea por la integración funcional con ciudades a veces distantes (100 o más kilómetros) conformando las denominadas “ciudades-región” y “metrópolis difusas y/o reticulares” (mapa 6.2).

MAPA 6.1
TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSALES DE LOS AGLOMERADOS METROPOLITANOS,
SEGÚN DAME.



Fuente CEPAL, 2010

MAPA 6.2
CIUDAD DE MÉXICO: ÁREA METROPOLITANA EXTENDIDA. CENSO DE 2000

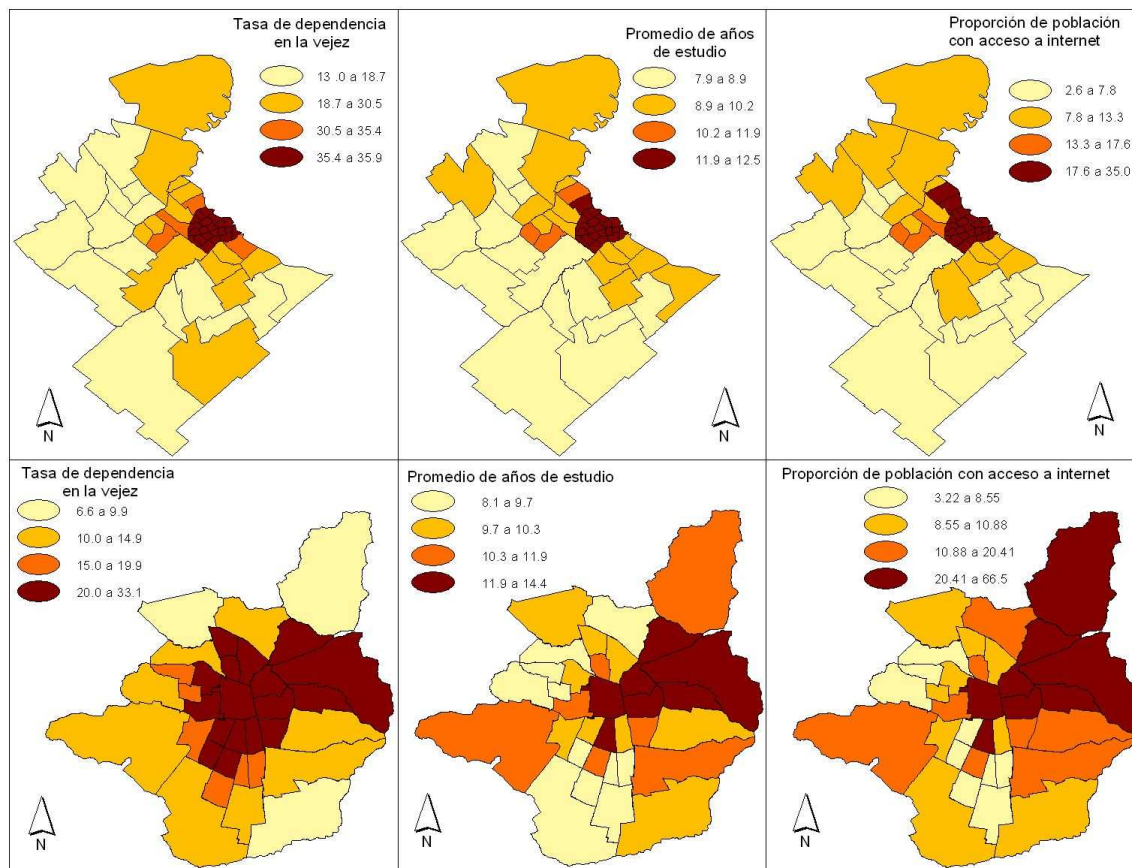


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2009.

Este escenario emergente que combina la “dispersión urbana” —siguiendo lo observado en los países actualmente desarrollados— con altos y persistentes niveles de desigualdad social y territorial y variados déficit urbanos (entre ellos en materia de infraestructura y vialidad) se levanta como desafío mayor para el desarrollo sostenible. Esto porque se trata de un modelo de ciudad que tiene altos costos (asociados justamente a la dispersión y a mayores tiempos de traslado), que entraña ineficiencias y que suele ser más agresivo con el medio ambiente. Incluso en los países desarrollados, que cuentan con más medios para solventar estos costos, hay un amplio debate sobre la carga que implica este modelo de ciudad, en particular en el formato que adquiere en los Estados Unidos basado en suburbios de clase media y alta distantes de la ciudad central y fuertemente dependientes del automóvil. Este debate tiene aún más sentido en la región, pues la migración de familias pobres a la periferia y al entorno de las ciudades es la principal fuerza de la “diseminación” metropolitana, aunque también hay suburbanización de familias acomodadas. Esto se traduce en mayores distancias y tiempos de viaje para los pobres y

mayores déficit urbanos³² a su alrededor, pues la periferia suele estar rezagada en materia de equipamiento, servicios, espacios públicos e infraestructura (Mapa 6.3).

MAPA 6.3
GRAN BUENOS AIRES Y GRAN SANTIAGO: INDICADORES SELECCIONADOS. CENSOS DE 2000



Fuente CEPAL, 2010

Adicionalmente, la fragmentación y diseminación de las metrópolis añade dificultades a su gestión, administración y gobernabilidad, que ya son frentes débiles de las metrópolis latinoamericanas. En tal sentido, la gobernabilidad y sustentabilidad de la expansión física de las metrópolis latinoamericanas deviene crucial. La experiencia internacional sugiere que actuar solamente mediante restricciones administrativas a la expansión física suele ser ineficaz y costosa por generación de efectos adversos. Por cierto, normas claras y realistas sobre los límites urbanos y capacidad para hacerlas respetar son fundamentales, pero junto con ello se requieren programas que contribuyan a revitalizar las zonas centrales y pericentrales, tanto para efectos habitacionales como comerciales. Y considerando que las fuerzas que promueven la dispersión son estructurales, la implementación de articulaciones y conexiones fluidas entre los distintos componentes de las metrópolis deviene clave. Finalmente, la capacidad de pensar, proyectar y

³² Excluyendo, en algunos países, déficit habitacional y de servicios básicos, porque este traslado ha resultado de programas de vivienda social, que otorgan vivienda y conexiones de agua, drenaje y electricidad, pero con poco “espesor” urbano en el entorno.

governar democráticamente la metrópolis de manera integrada es un paso imprescindible, con independencia de la forma que adopte (Alcaldía Mayor, Consejo Metropolitano, Autoridad Metropolitana, etc.).

6.6. Migración internacional y metrópolis: localización, redes y segregación

El patrón de asentamiento de un determinado grupo de inmigrantes puede entenderse como un indicador del tipo de integración en la sociedad de llegada (Hiebert y Ley, 2001). Generalmente, la concentración residencial de los inmigrantes sugiere una diferenciación con la población local y potenciales barreras para la integración. Con todo, esta modalidad de localización es típica porque ofrece ventajas iniciales a los inmigrantes.³³ En tal sentido, se ha sugerido que la distribución espacial de las segundas y terceras generaciones de migrantes suele ser más indiativo del grado de integración de los mismos a la sociedad de destino.³⁴

En el caso de los peruanos residentes en le Gran Santiago, la mayor segmentación residencial también podría entenderse como ausencia de integración o de una integración laboral segmentada. Así, su mayor concentración en los barrios de estrato socio-económico alto como La Dehesa, Lo Barnechea, las Condes y Vitacura, se relaciona directamente con la alta proporción de inmigrantes peruanos ocupados en los trabajos de servicio doméstico puertas adentro. Según datos censales el 70% de los puestos de trabajo en la rama del servicio doméstico está ocupado por extranjeras. De estas, el 80% son peruanas y sólo un 8.9 % argentinas. Del otro lado, la población inmigrante argentina es una que se integra al mercado de trabajo de forma muy similar a la población chilena, y ambas se concentran principalmente en el sector comercio y finanzas y casi el 40% de los ocupados pertenece a un nivel profesional (Stefoni, 2007a).

³³ *In brief, herd effects entail discounting private information to follow others. There is a substantial literature on herd effects. While the theory of information cascades has been applied to the explanation of behaviour in several contexts, Epstein (2002, 2008) has successfully applied this concept to migration. The idea is that those without information about destinations will migrate to where most initial migrants have gone to. If full information on all possible destinations is not available – the implicit assumption of push-pull and other neoclassical place utility models which obviously never applies – migration choices are made under conditions of uncertainty. It is then a fully rational choice by new migrants to follow previous migrants on the supposition that previous emigrants enjoyed information that they did not have and that so many other people cannot be wrong (Epstein 2008: 569). Even those without information on alternative location will therefore often choose the location where most prior migrants have gone to. So, initial choices by some pioneer migrants to maintain contact and to facilitate migration of some family members and friends can become self-reinforcing through these herd effects, well before the network threshold level is reached (Hein de Haas, 2008, The internal dynamics of migration processes, documento presentado en IMSCOE Conference on Theories of Migration and Social Change St Anne’s College, University of Oxford Tuesday 1st – Thursday 3rd July 2008, p.34).*

³⁴ *In the US, on the other hand, a growing line of research by population geographers explores the extent to which the second and 1.5 generations are becoming more spatially dispersed than the original, i.e. first-generation, immigrants... This line of thinking reflects ‘classical’ US assimilation theory, with its strong echoes of the Chicago School, whereby immigrants move through urban zones (often to be replaced by ‘new’ immigrants) as they ‘progress’ socio-economically and culturally, achieving complete assimilation perhaps by the third generation..... Internal and International Migration: Bridging the Theoretical Divide Russell King, Ronald Skeldon and Julie Vullnetari paper presentado a IMSCOE Conference on Theories of Migration and Social Change St Anne’s College, University of Oxford Tuesday 1st – Thursday 3rd July 2008, p. 12)*

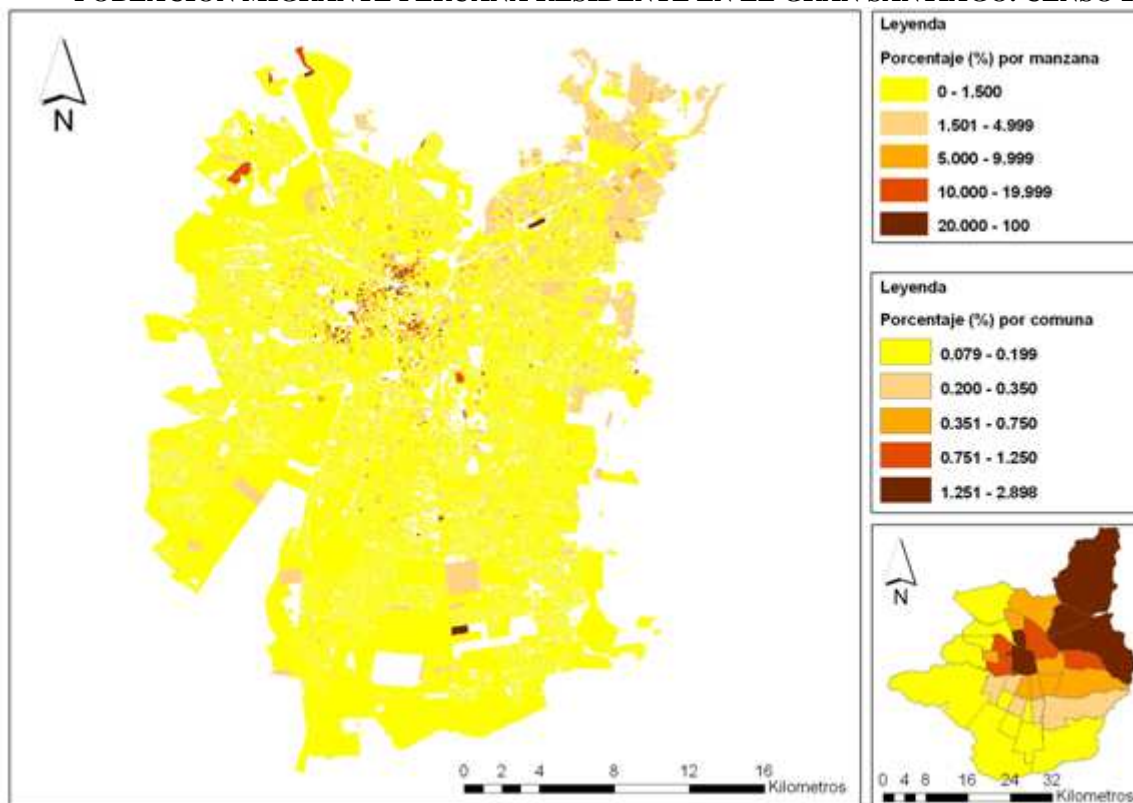
Adicionalmente, la alta concentración en el centro histórico del AMGS puede responder al carácter estratégico del proceso migratorio de los grupos de extranjeros que ahí residen, generalmente, latinoamericanos. Así, una vez que ingresan al país, los migrantes se dirigen al nodo más importante del Gran Santiago que, al estar albergando ya a otros connacionales, funcionaría como un centro de acogida, de información sobre oportunidades de empleo y alojamiento, de socialización y de primer acercamiento a la ciudad receptora, para posteriormente comenzar el recorrido hacia las fuentes de trabajo doméstico en la periferia.

Según esta lógica, las concentraciones de peruanos en los distritos céntricos de Santiago corresponderían a inmigrantes más recientes, mientras que aquellas concentraciones en los distritos periféricos corresponderían a inmigrantes que ya llevan cierto tiempo residiendo en la ciudad. Según Stefoni, la residencia concentrada de los inmigrantes peruanos en las zonas centrales es una tendencia que se replica en la mayoría de las grandes ciudades a las que migran “y ello puede deberse a la importancia que le asignan al vivir en un lugar con buen acceso al transporte y así dirigirse a los distintos puntos de trabajo” (Stefoni, 2007b: 559). La autora describe como en las cercanías de la Plaza de Armas y del Mercado Central es posible apreciar la conformación de un mercado cautivo en el que se puede acceder a una serie de negocios y locales de servicios, tales como restaurantes, centros de llamadas y de Internet, que son muy demandados por los peruanos. La construcción de este espacio entre los inmigrantes, refleja el tipo de requerimientos de una determinada comunidad étnica habitando en un mundo globalizado, tales como la mantención de la comunicación y el contacto con el país de origen, así como la presencia de elementos propios de la cultura peruana en el país de acogida, lo que en conjunto conforma los llamados “barrios peruanos” (Stefoni, 2001).

Es importante señalar que la concentración espacial de ciertos grupos de inmigrantes no necesariamente provocará la conformación de barrios o enclaves. La contraparte de la visibilidad de la población peruana en el centro cívico de Santiago es la que se da en los barrios altos de la ciudad. Aunque aquí también existe una alta concentración de inmigrantes, no ha sido posible la conformación de “barrios peruanos” propiamente tales, porque aunque sea el lugar donde trabajan y residen la mayor parte del tiempo, no es el lugar del esparcimiento y la socialización. Si se tiene en cuenta que la migración de peruanos es eminentemente económica, la concentración en zonas habitacionales céntricas de bajo valor, así como la residencia puertas adentro que se da entre las trabajadoras del servicio doméstico en la periferia oriente, también estaría respondiendo a una motivación de ahorro en el marco de un proyecto migratorio de corto plazo. En este sentido, el trabajo doméstico puertas adentro o el arriendo de casas antiguas, cités u otras viviendas más precarias del centro de la ciudad, representa para los peruanos una mayor posibilidad de ahorro (Stefoni, 2001).

En otras investigaciones se ha especulado que la concentración entre grupos de inmigrantes tradicionales y antiguos es posible que se de por simple preferencia o voluntad, mientras que los grupos de inmigrantes no tradicionales y más recientes se congregan en barrios específicos en respuesta a la discriminación que ejerce la misma sociedad receptora (Balakrisham y Kralt, 1987 en Hiebert y Ley, 2001).

MAPA 6.4
POBLACIÓN MIGRANTE PERUANA RESIDENTE EN EL GRAN SANTIAGO. CENSO 2002



Fuente: elaboración propia con base en procesamiento de microdatos del censo de Chile 2002

7. Sistema de ciudades más numeroso, complejo y variado, con un protagonismo creciente para el desarrollo sostenible

7.1. Introducción

No obstante la gran importancia de las metrópolis, el resto del sistema de ciudades es más gravitante en términos demográficos. Por ende, una visión integral del fenómeno urbano en la región debe prestar especial atención a las ciudades medias y pequeñas. De hecho, esta es una de las principales conclusiones de un estudio recientes sobre pobreza urbana en países en desarrollo.³⁵ y de un trabajo reciente de la CEPAL.³⁶

Ahora bien, el resto del sistema de ciudades, es decir aquellas que no forman parte de las ciudades grandes abordadas en el capítulo previo, conforman un grupo muy heterogéneo que cabe segmentar para obtener un análisis más preciso e insumos de política más relevantes y

³⁵ *A significant fraction of the urban poor lives in the small- and medium-size cities and poverty is believed to grow most rapidly in these locations. (Cohen, 2006; Baker, 2008a) In the majority of countries the largest city is of intermediate size (1-5 million), or even smaller. But the fact that so many poor people live in the smaller cities, points to an urgent need to understand better the challenges and opportunities which these cities face, to develop better policy and institutional approaches to support them, and to find appropriate analytical tools and data bases to support the required research and policy analysis. While there is occasional and passing mention of the importance and problems of these cities, in fact very little attention is paid to them in the literature reviewed for this paper. Most the attention is focused on the large cities, whether in research publications, in the literature put out by development assistance agencies—public and private—and in the media. Many of the challenges of urban (the urgency of slum improvement, un- and underemployment, the needs of women, children and youth, the impacts of the global compound crisis, the need to better understand the governance and political dimensions, etc.) apply with equal or greater force in the small and medium cities as in the large ones. Key instruments are available and should be tailored specifically to meet these challenges, including urban/municipal development funds (Annez et al., 2008), tournament approaches (in particular grants and benefits involving interjurisdictional competition, as explored by Zinnes, 2009), conditional cash transfers, slum improvement programs (including land titling, land readjustment, microfinance, etc.), and policy-based lending by the aid agencies. Many of the available analytical tools can be applied to analyze the situation in small and medium side cities, to develop appropriate policy and investment responses and evaluate their impacts. These include urban poverty assessments and GIS based analysis, happiness and life satisfaction approaches, longitudinal studies and impact evaluation, cost of doing business and city quality indicators, and appropriate treatment in PRSs and National Urban Strategies, as well as adaptation of the City Development Strategy tool for broad-gauged application in the smaller cities. A key challenge facing research and policy analysis for the small and medium cities is the large number of cities and the lack of data. In-depth studies such as the one carried out by Muzzine (2008) exist, but they tend to be one-time efforts that are not sustained overtime, are not comparable across countries, and even the most detailed tend to be very selective in their coverage of key variable. Building more effective data bases at the national and international level to capture relevant information for the intermediate cities and their poor is a major task, which probably will have to be taken on by the big international organizations. (Linn, 2010, p. 29-30).*

³⁶ **Pattern of urban growth are changing towards small and intermediate cities.** In spite of the dominance of megacities during the last decades of the 1990ies the population growth has been concentrated in large but not primacy cities and the current trend in Latin America is leading towards a growing importance of small and medium size cities. Almost 40% of the regions' urban population lives in intermediate cities (between 100,000 and 500,000 inhabitants) and their economic importance is growing. This trend is reflecting not only a decentralization process (for example in Mexico with the northern frontier area and the so called Bajío) but is also related to suburban growth and the growing importance of secondary centers in proximity to megacities

operativos. La única manera de hacer esta segmentación para un análisis de alcance regional que considera casi 2000 ciudades de 20 mil o más habitantes es discriminar según cantidad de habitantes (porte, tamaño o cuantía demográficos). Y esto hace una diferencia muy significativa con los análisis nacionales de sistemas de ciudades que usan otros criterios para su clasificación, en particular los de integración funcional, cercanía física e intercambio de trabajadores. Ciertamente estos análisis nacionales son más precisos y elaborados, porque apuntan a identificar subsistemas de ciudades que dan cuenta efectiva de las interacciones sociales, económicas y físicas entre grupos de ciudades relativamente cercanas. Dado que elaborar este tipo de análisis escapa a las posibilidades y objetivos de un estudio regional como el presente, se intentará recoger la riqueza de estos aportes nacionales mediante recuadros expositivos de los mismos en países seleccionados, similares al recuadro 7, que aborda el sistema de ciudades de México.

Recuadro 7

Articulación del sistema de ciudades de México

El sistema de ciudades de México se emplaza en un territorio de fuertes contrastes físicos regionales, que presenta un complejo sistema de relieve que surca el territorio y de diversos climas. Este sistema presenta una gran complejidad y está formado por dos grandes dimensiones integradas, interrelacionadas e interdependientes. Una de estas dimensiones, está compuesta por los elementos, que son las localidades o los lugares centrales de distinto rango, los cuales estructuran la red urbana, ordenados de acuerdo con sus atributos, entre ellos, el tamaño de la población y las actividades económicas que en ellas se realizan, y que definen su jerarquía. La segunda dimensión, se asocia a las relaciones de complementariedad funcional que se establecen entre ciudades de distinta jerarquía, a través de flujos de bienes, servicios y personas; además, de la magnitud y dirección de dichos flujos que, a su vez, delimitan las respectivas áreas de influencia de los lugares centrales.

En el programa Nacional de desarrollo Urbano y Ordenamiento territorial 2001-2006, se clasifica las ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN), con el objetivo de interpretar, analizar y moderar correctamente la estructura urbana del territorio, en el se incluyen dinámicas actuales y sus grados de complejidad. Esta clasificación busca convertirse en un instrumento funcional, combinando las situaciones de carácter espacial de cada urbe, y que permita establecer a futuro un cuerpo coherente de políticas y acciones de gobierno, acorde con el grado de complejidad con cada ciudad o red de ciudades. Esta nueva clasificación, establece una subdivisión de las ciudades actualmente definidas como zonas metropolitanas en tres clases: reconoce por una parte, la existencia de una megalópolis en el centro del país y por otra, la diferencia entre los fenómenos de metropolización y de conurbación.

La clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional, obedece a las siguientes cinco clases:

- **Megalópolis del Centro:** La megalópolis del centro es el resultado de la “metropolización”, de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región centro del país, integrada por las zonas metropolitanas del valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala.
- **Zonas Metropolitanas:** Las zonas metropolitanas son todas aquellas redes de ciudades, donde los procesos de metropolización involucran a ciudades de México y Estados Unidos de América ó a Ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas ciudades que tienen más de un millón de habitantes.
- **Aglomeraciones urbanas:** Son las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto una población inferior a un millón de habitantes.
- **Ciudades:** Esta clase está integrada por todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan. Esta clase se subdivide en 75 ciudades.

Las restantes 2.139 localidades del país entre 2.500 y 15.000 habitantes se clasifican como centros de población.

La estructura del país se define en la articulación del territorio, mediante lugares centrales de distinta jerarquías y funciones. Se identifican 6 rangos en el ámbito nacional, el nivel de rango de cada ciudad marca la importancia de ellas dentro del Sistema Urbano Nacional de Ciudades. En la región Centro-País, las ciudades más importantes de los estados que la conforman se clasifican en los siguientes rangos:

Rango 1 (cuenta con 18 millones 396,77 habitantes): La zona metropolitana del Valle de México (ZMCM), en ella se genera alrededor de la mitad del valor de la producción manufacturera y de los servicios del país, concentra cerca de la cuarta parte de la población económicamente activa nacional, y recibe gran parte del volumen de las corrientes migratorias internas. El enfoque sistémico permite colocar a la ZMVM como principal y único lugar central que subordina al resto de las ciudades del país, ya sea directa o indirectamente por el principio de transitividad, por lo tanto ninguna ciudad de la república Mexicana queda fuera del Sistema Urbano Nacional de Ciudades, ya que cada una establece relaciones de subordinación con otras.

Rango 2 (cuenta con 9 millones 032,880 habitantes): Puebla-Tlaxcala se agrupa en este rango con Monterrey y Guadalajara (Jalisco); estas localidades representan un gran poder económico, constituyen importantes centros de servicios y concentran altos volúmenes de población. Lo anterior se aprecia claramente en su influencia de nivel de gran región sobre las ciudades de los estados vecinos en que se ubican, para las cuales es complemento de algunas funciones que realiza la ciudad de México.

Rango 3 (cuenta con 14 millones 763,111 habitantes): Cuernavaca-Jiutepec (Morelos), Toluca-Lerma (Estado de México y Querétaro), se ubican en este rango junto con las ciudades de Saltillo- Ramos, Arizpe-Arteaga, Torreón-Gómez, Palacio-Lerdo, Tampico-Madero-Altamira, San Luis de Potosí- Soledad de Graciano S., Chihuahua, Ciudad de Juárez, Hermosillo, Tijuana, Culiacán, León, Morelia-Tarimbaro, Acapulco, Veracruz-Boca del Río-Alvarado, Mérida-Progreso, Oaxaca de Juárez. Las localidades consideradas en este rango presentan una gran capacidad de articulación sobre localidades más próximas, por lo regular de su propio estado, y cuando trasciende sus límites, su influencia tiende a disminuir en relación directa al incremento de la distancia.

Rango 4 (cuenta con 8 millones 355,171 habitantes): Pachuca (Hidalgo), junto con las localidades de Reynosa-Río Bravo, Nuevo Laredo, Durango, Ciudad Obregón, Mexicali, Los Mochis, Topolobampo, Mazatlán, Irapuato-Salamanca, Celaya, Aguascalientes-Jesús María, Tepic-Xalisco, Tuxtla-Gutiérrez, Xalapa-Banderillas-Coatepec, Coatzacoalcos, Villahermosa, Cancún.

Rango 5 (cuenta con 5 millones 973,507 habitantes): Cuautla (Morelos), Tulancingo (Hidalgo), Tlaxcala (Tlaxcala), Apisaco (Puebla), Tehuacan (Puebla), junto con otras 25 ciudades más. Las ciudades ubicadas en este nivel, estructuran asentamientos de población y regiones pequeñas en el interior de sus propios estados, y se encuentran distribuidas por todo el país.

Rango 6 (cuenta con 5 millones 973,507 habitantes): Atlixco (Puebla), además de otras 51 localidades. La influencia de este grupo es reducida y se limita a poblados próximos a ellas.

En general, el sistema nacional urbano de ciudades, presenta fuertes desequilibrios en el territorio mexicano, especialmente como producto de la macrocefalia de las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla. Por ello existen grandes regiones y subsistemas cuyos vínculos de interdependencia y complementariedad son fuertes, con relación a otras áreas poco integradas. La integración en todos los niveles espaciales es inadecuada e inclusive existen algunos territorios que carecen de articulación. La estructura y el funcionamiento del sistema de ciudades de México manifiestan una organización particular del espacio en el nivel de la gran región. Se debe aclarar que las regiones definidas son de carácter funcional, tales regiones están funcionalmente organizadas por uno o varios lugares centrales y sus respectivas áreas de influencia. Estos últimos, se integran o conectan a un centro urbano mediante redes de circulación flujos de personas, bienes, comunicaciones, entre otros. En las últimas dos décadas México ha experimentado una dinámica territorial con nuevos rasgos, a partir de la reconfiguración de la geografía industrial y la consolidación de redes transfronterizas, estos procesos tienen efectos desiguales en la medida que los cambios se registran en unas cuantas ciudades y regiones. Por ello, pareciera no haber cambios significativos en la organización territorial, puesto que los procesos de desarrollo refuerzan algunas tendencias que habían definido la estructura territorial básica del país desde décadas anteriores. Con todo, se distinguen ciertos procesos territoriales interesantes de destacar.

Uno de ellos es la *consolidación del centro dinámico del territorio nacional*. La dinámica del centro del país vinculada a la capital y las ciudades circundantes se mantiene situado como el núcleo dinámico de la economía nacional. En la fase de sustitución de importaciones esta zona se benefició de los procesos de industrialización a través de los programas de parques, corredores y ciudades industriales. Durante la década de los ochenta y noventa las diversas ciudades industriales de esta zona mantienen su jerarquía e importancia económica. Con todo, algunas de ellas se han incorporado a nuevos procesos del esquema secundario-exportador en el modelo de economía abierta. La mayoría de las ciudades (Puebla, Toluca, Cuernavaca, Tula, San Juan del Río, Tlaxcala y Tepeji) de la región centro incorporan inversiones en los sectores dinámicos exportadores (industria de automóviles y autopartes, textil y confección de prendas, e industria química y farmacéutica), mientras que Ciudad de México ha adquirido un gran dinamismo y una alta especialización en sectores como el comercio, servicios especializados y financieros.

La *Megalópolis del centro e integración funcional de la franja central del país* es otro proceso interesante de destacar, pues la Ciudad de México, además de haberse conformado como la más importante zona metropolitana del país, representa el eje articulador de un sistema regional de ciudades denominado megalópolis. Este fenómeno se ha consolidado completamente en los últimos años y la tendencia observada es a la configuración de una gran región megalopolitana debido a la mayor integración funcional de una franja central del país donde se ubican diferentes ciudades que poseen una gran fuerza concentradora y de atracción de población. En esta franja se encuentran porciones de tres distintas regiones: Centro, Occidente y Golfo, y también una gran cantidad de ciudades con diversas jerarquías: desde el Puerto de Veracruz hasta Guadalajara, e incluyendo la Ciudad de México. En esta franja territorial tiene lugar los principales procesos de aglomeración de la producción a través de diversos corredores industriales y representa la principal zona de poblamiento y desarrollo urbano del país.

Por último, se aprecia un *desarrollo polarizado del Sur y Sureste a través de economías de enclave*. La porción sur y sureste de México se mantiene como el territorio con menor grado de desarrollo respecto al resto del país. Aunque estas regiones presentan una articulación más débil, la consolidación de algunos corredores carreteros de articulación principalmente hacia la península de Yucatán, la Costa de Veracruz y Chiapas. Estos corredores permiten una mayor articulación intrarregional e interregional, aunque cabe señalar que esta región sigue presentando una fuerte dependencia del centro, debido a sus vínculos con la Ciudad de México, Cuernavaca y Puebla. Estas regiones carecen de ciudades con jerarquías importantes y su dinámica económica ha derivado en una estructura polarizada y desarticulada de este territorio, al privilegiarse procesos de desarrollo que fortalecieron enclaves productivos en unas pocas ciudades, tal es el caso de los enclaves energéticos (Coatzacoalcos, Tabasco y Campeche); los enclaves turísticos (Acapulco, Cancún, Huatulco, Ixtapa-Zihuatanejo), los enclaves maquiladores (Mérida). Estas economías de enclave han polarizado significativamente la estructura territorial de sus respectivas entidades federativas y sus vínculos determinados principalmente por el mercado internacional han conllevado a una desarticulación hacia el resto del país.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, Gustavo Garza (2002) Evolución del sistema de ciudades en México: 1960-1995

7.2. *Sistema de ciudades de América Latina: una rápida multiplicación de la cantidad de ciudades*

En todos los países de la región, el empuje del proceso de urbanización ha multiplicado significativamente la cantidad de ciudades que componen los sistemas urbanos, estableciendo alternativas y contrapesos —y también contrapartes, lo que es muy importante para la ya comentada conformación de metrópolis reticulares— para la ciudad principal. Adicionalmente, de las mismas cifras antes mencionadas —un tercio de la población vive en metrópolis, dos tercios en ciudades de 20 mil o más habitantes y casi 4 de cada 5 en zonas urbanas— se deduce que en la región la mayor parte de la población urbana reside en ciudades o localidades urbanas menores de 1 millón de habitantes. Esta multiplicación del sistema urbano se aprecia, para el período 1950-2000 en el cuadro 7.1 y los mapas 7.1 y 7.2 para América del Sur y Centroamérica y El Caribe.

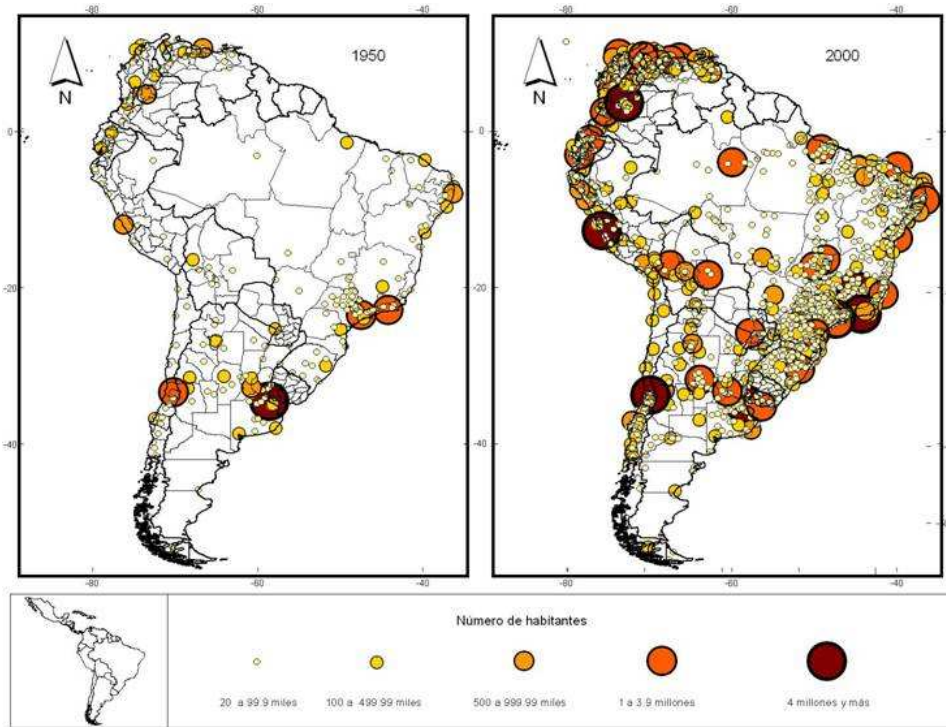
CUADRO 7.1
AMÉRICA LATINA: CANTIDAD DE CIUDADES

	1950		1960		1970		1980		1990		2000	
	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población
1.000.000 y más	6	16121704	10	30159270	19	58202286	26	89629921	37	119340999	47	150000000
500.000 a 1.000.000	5	3209130	13	9124459	17	11491650	26	18049868	33	22210323	44	30000000
100.000 a 500.000	51	11215663	75	14939296	133	26546840	191	38144478	226	47659577	299	60000000
50.000 a 100.000	65	4416455	106	7128145	154	10772495	198	13489087	292	20530868	398	20000000
20.000 a 50.000	193	5816115	293	8936450	450	13635695	634	19423954	835	25879080	1175	30000000
Subtotal 20.000 y más	320	40779067	497	70287620	773	120648966	1075	178737308	1423	235620847	1963	310000000

Fuente: base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de población de la CEPAL.

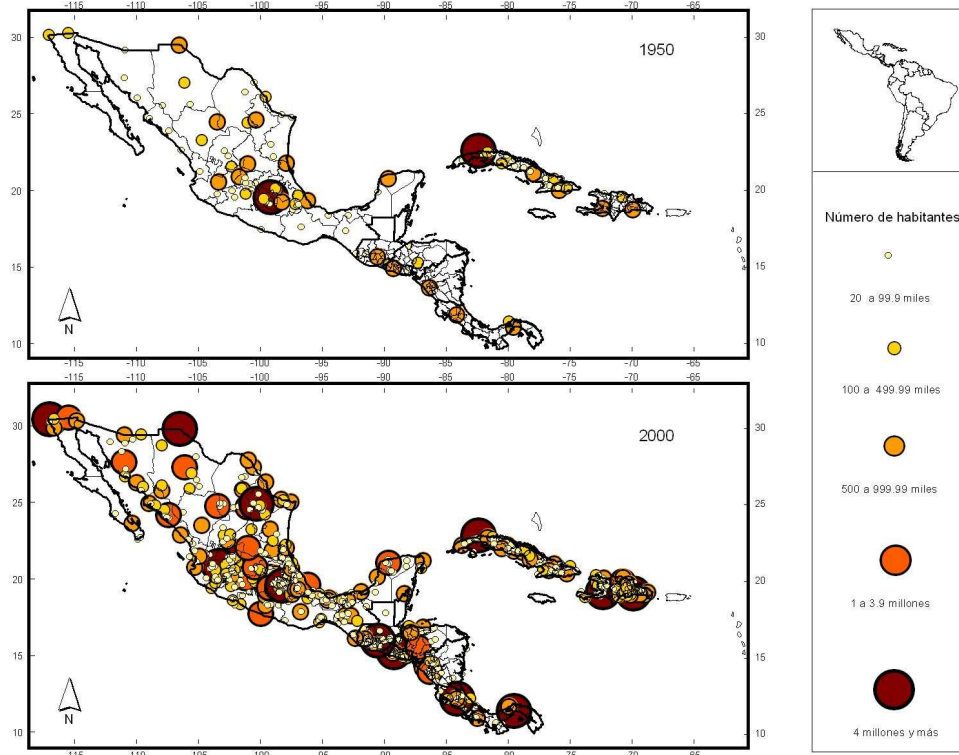
Nota: la ciudad que falta para completar las 48 ciudades con 1 millón o más de habitantes en 2000 estimadas por Naciones Unidas (ver cuadro 6.2) es Kingston, que no se incluye en la base de datos DEPUALC, por cuanto aún carece de información sobre los países del Caribe (salvo República Dominicana, Cuba y Haití).

MAPA 7.1
AMÉRICA DEL SUR: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD Y TAMAÑO DEMOGRÁFICO DE CIUDADES.
1950 Y 2000



Fuente: elaboración propia a partir de la información de la base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de población de la CEPAL.

MAPA 7.2
CENTROAMERICA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD Y TAMAÑO DEMOGRÁFICO DE CIUDADES. 1950 Y 2000



Fuente: elaboración propia a partir de la información de la base de datos DEPUALC, CELADE-División de población de la CEPAL.

7.3. Evolución del sistema de ciudades según rangos de tamaños y análisis preliminar de sistemas nacionales de ciudades

Los gráficos 7.1 y 7.2 sintetizan la evolución del sistema regional de ciudades según rangos de tamaño de las ciudades.³⁷ De ellos pueden deducirse varias conclusiones respecto de esta evolución.

³⁷ Se usan las siguientes categorías: 1 000 000 y más; 500 000-999 999; 100 000-499 999; 50 000-99 999; 20 000-49 999. A su vez, estos tamaños demográficos pueden agruparse entre tres categorías genéricas cuya aplicación requiere ajustes a la realidad de cada país. En primer lugar están las ciudades de tamaño grande, que son las que tienen 1 millón o más habitantes y que también pueden llamarse metrópolis o ciudades millonarias. En segundo lugar están las ciudades de tamaño intermedio, que de manera genérica tienen menos de 1 millón de habitantes pero no menos de 50 mil habitantes. Y en tercer lugar están las ciudades de tamaño pequeño que tienen menos de 50 mil pero no menos de 20 mil habitantes. Las localidades con menos de 20 mil habitantes se consideran como el segmento inferior del sistema y al no ser individualizadas en la base de datos DEPUALC se tienen muy poca información de ellas. Por cierto, esta clasificación no aplica para el análisis de países individuales. En efecto, en varios países no hay ciudades de 1 millón o más habitantes, por lo que cualquier ciudad de entre 500 000 y 999 999 habitantes (o con menos población, incluso, sino hubiese ciudades en dicha categoría) forzosamente corresponde a una ciudad grande en su caso. La noción de ciudad intermedia, por su parte, es doblemente compleja porque además de su ajuste a la realidad nacional suele requerir una especificación sustantiva funcional. En efecto, mientras que las ciudades de tamaño grande tienen por defecto un liderazgo nacional o regional y las de tamaño pequeño tienen una

En primer lugar, se ratifica el alcance demográfico de la urbanización regional. Usando un indicador común y que, en general, satisface la noción más elemental de urbano —localidades con 2 mil o más habitantes— América Latina duplicó el porcentaje de población “urbana”, pues pasó de un 40% en torno a 1950 a casi un 80% en torno al año 2000. Al considerar un criterio más exigente —a saber, las localidades de 20 mil y más habitantes, indudablemente urbanas— el aumento es aun mayor pues pasan del 30% de la población en 1950 al 62% en el 2000 (gráfico 7.1).

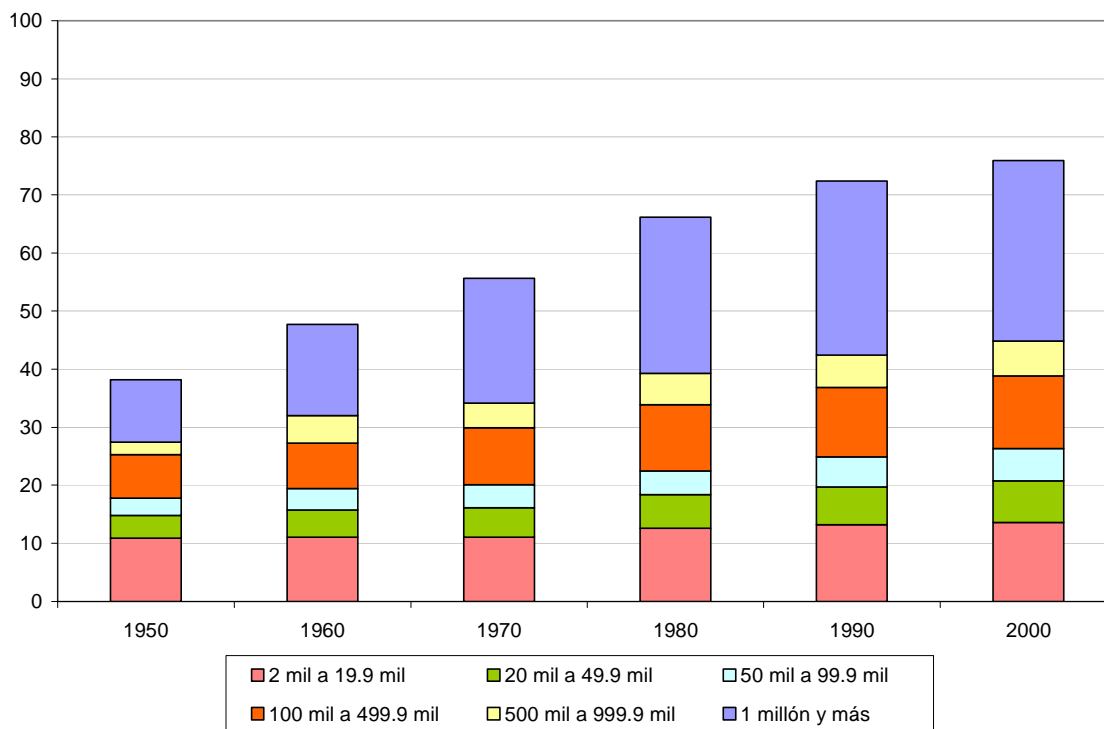
En segundo lugar, se constata que hasta la década de 1980 las ciudades de 1 millón y más habitantes crecieron con gran ímpetu, sin embargo en las décadas siguientes la fracción que estas representan dentro del total de población aumentó levemente y en la primera década del siglo XXI representan el 31% de la población total. Este último dato ratifica la importancia que tienen las ciudades grandes en la urbanización regional, pues 1 de cada 3 latinoamericanos reside en ciudades de 1 millón y más habitantes, casi un record a escala mundial.

En tercer lugar, se aprecia la complejidad y diversidad del sistema de ciudades, ya que ha aumentado el peso relativo de todas las categorías de tamaño. En el cuadro 7.1 se constata la multiplicación de ciudades de 20 mil y más habitantes, pues pasan de 320 en 1950 a 1963 en 2000.

Y en cuarto término, destaca la estabilización desde 1980 del porcentaje que representa el segmento inferior de la jerarquía urbana. Se trata de una miríada de localidades de entre 2 mil y 19.999 habitantes cuyas condiciones de vida pueden estar más cerca del campo que de la ciudad y cuya cuantía (y en particular el hecho que en la base de datos DEPUALC se agrupan como una sola categoría) impide trazar un perfil detallado de su diversidad.

condición de subordinación en los vínculos que establecen con las ciudades de tamaños mayores, las ciudades intermedias debieran cumplir papeles de mediación dentro del sistema urbano nacional y de los subsistemas regionales. Por la naturaleza comparativa y demográfica de este trabajo, la distinción entre ciudad de tamaño intermedio y ciudad funcionalmente intermedia (Rigotti y Campos, 2009) no se utiliza, y la clasificación se efectúa solo en función de la cantidad de población. En este sentido, la noción de sistema de ciudades que se usa en este trabajo es esencialmente formal y refiere a la totalidad de localidades de 20 mil habitantes o más. La idea de un sistema de ciudades nacional, o de subsistemas dentro de los países, basado en relaciones y jerarquías funcionales no se considera en este trabajo, debido a que tal línea de análisis requiere un conocimiento especializado de cada país, que puede ser mejor encarado por estudios nacionales a cargo de especialistas locales. De cualquier manera, el marco conceptual, las metodologías, los indicadores y los resultados de este trabajo pueden ser de utilidad para estos eventuales estudios nacionales.

GRÁFICO 7.1
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE RESIDE EN LOCALIDADES DE 2 MIL Y MÁS HABITANTES EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN, SEGÚN TAMAÑO DE LOCALIDADES. 1950-2000



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC

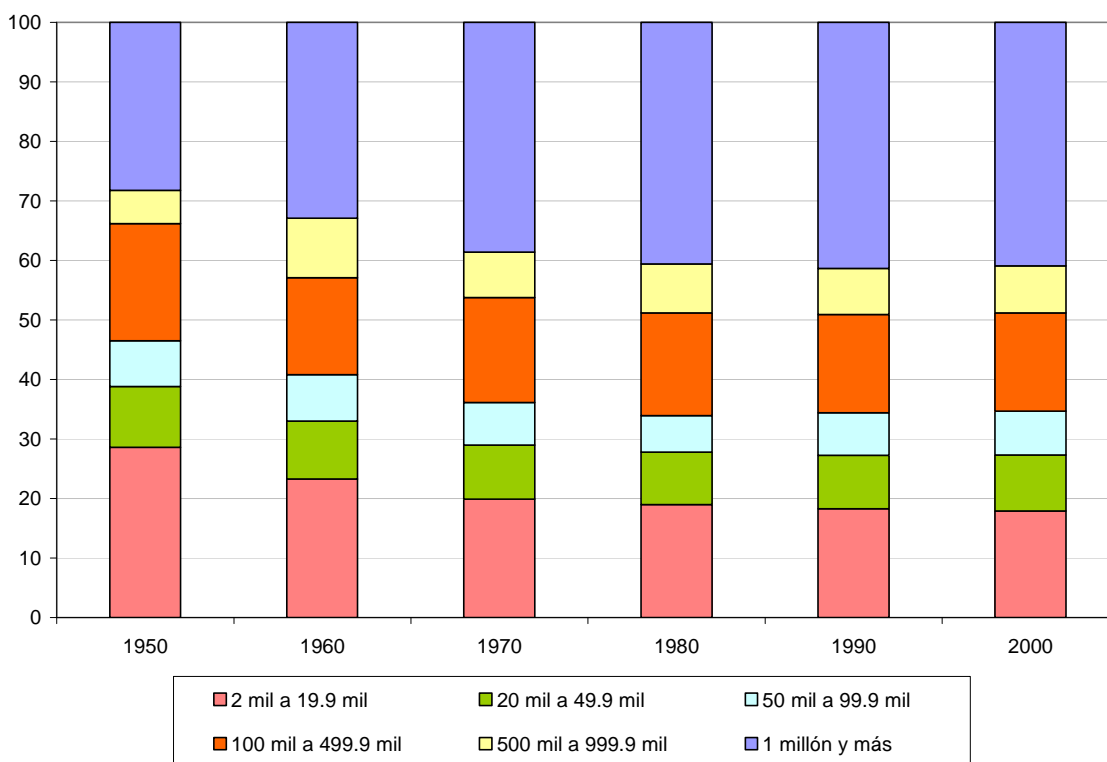
Un análisis más preciso de la evolución de la estructura urbana se logra al considerar como universo a la población que reside en localidades de 2 mil o más habitantes³⁸. El hallazgo más relevante que ofrece el gráfico 7.2 es el dinamismo de las ciudades de porte intermedio, sobre todo en las últimas tres décadas. El peso de las ciudades grandes dentro del sistema urbano ha permanecido prácticamente constante desde 1980. Por su parte, la proporción de las localidades menores de 20 mil habitantes han tendido a estabilizarse en torno al 18%, luego de un par de décadas iniciales de fuerte descenso (en 1950 representaban el 28.6% de la población “urbana”). De ambas tendencias se deduce que un 41.2% de la población urbana reside en ciudades intermedias que tienen entre 20 mil y 999 999 mil habitantes, es decir, conforman el segmento más cuantioso del sistema de asentamientos urbanos.

Sin embargo, la construcción de esta serie con base al total de población en localidades de 2000 y más habitantes (y no respecto de la población total o la urbana oficial, como tradicionalmente se ha hecho) ofrece una mirada novedosa al dinamismo demográfico relativo de las distintas categorías de ciudades según cantidad de población. En rigor, muestra que la representación de la amplia franja de ciudades de porte intermedio ha permanecido cuasi estable en los últimos 50

³⁸ Se usa este criterio para fines comparativos porque: a) en el capítulo sobre urbanización se constató que su uso conduce a cifras y realidades muy similares a los obtenidos con los datos a partir de la definición urbana censal; b) en términos operativos permite tener siempre estructuras relativas que sumadas dan el 100% exacto.

años. Incluso más, su representación más alta la alcanzaron en 1960 con 43.8% contra el 41.2% de 2000. Por cierto, este hallazgo cuestiona las visiones predominantes, bien retratadas en las citas expuestas al inicio de este capítulo, respecto del crecimiento sobresaliente de las ciudades intermedias. Aunque desde 1980 a la fecha este segmento ha aumentado ligeramente su peso dentro del sistema de asentamiento humanos, el cuadro general es más bien de estabilidad desde esa década. Tal vez, como en las fechas censales previas (1950 a 1970) la redistribución fue muy marcada en el sentido de aumentar el peso de las ciudades grandes, la estabilidad posterior pueda haber abonado al planteamiento de mayor dinamismo relativo de las ciudades intermedias.

GRÁFICO 7.2
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE RESIDE EN LOCALIDADES DE 2 MIL Y
MÁS HABITANTES EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 2 MIL Y MÁS HABITANTES, SEGÚN
TAMAÑO DE LOCALIDADES.
1950-2000

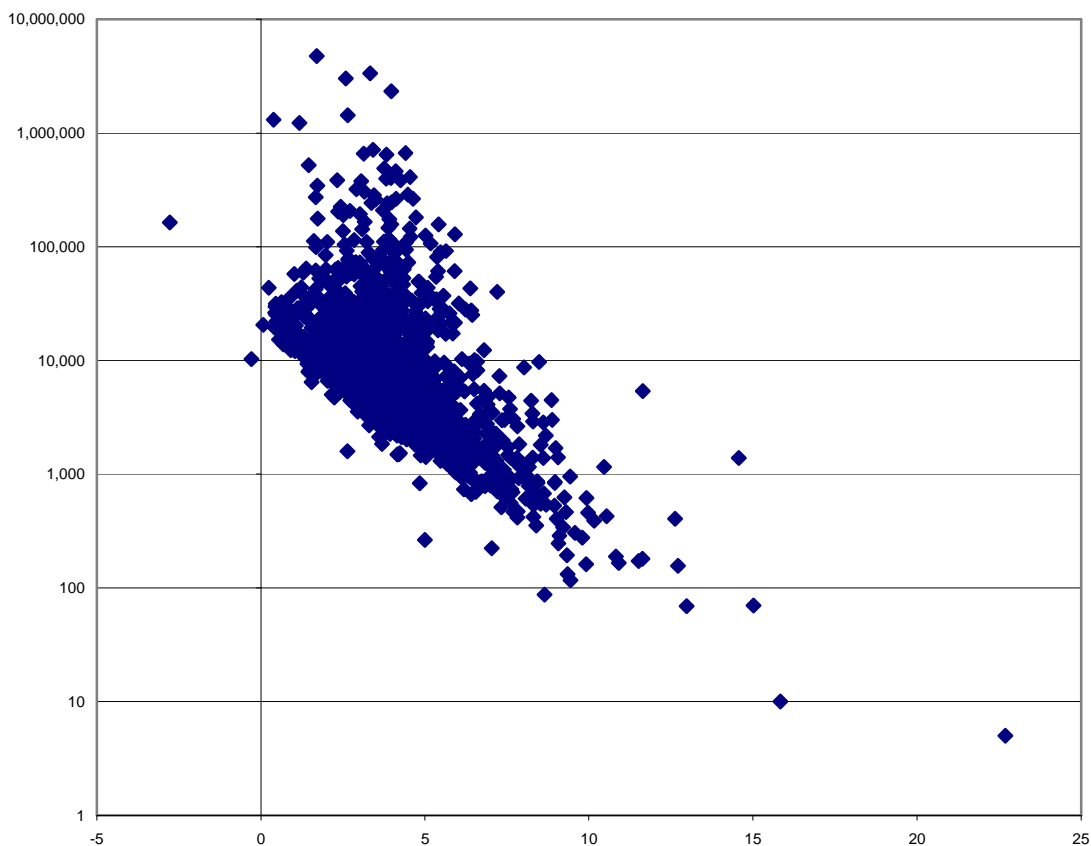


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC

Hay otra explicación para estas cifras. Se trata del fenómeno de la reclasificación que lleva al segmento superior del sistema (las ciudades grandes) a incrementos adicionales de su representación relativa por la adición de ciudades que superan el umbral del millón de habitantes. Dado que esta reclasificación también aplica para el resto de los segmentos del sistema, pero en ambos sentidos (entradas y salidas y no solo entradas como en el segmento superior), la evolución transversal de la estructura relativa del sistema de asentamientos humanos que muestran los gráficos 7.1 y 7.2 puede estar sesgada. Es decir, es real pero no distingue entre el crecimiento de las ciudades grandes al inicio del período y la inclusión de nuevas ciudades al final.

De hecho, más bien en contra de las conclusiones derivadas del análisis transversal, el gráfico 7.3 muestra que la relación entre el tamaño de la ciudad en 1950 y su ritmo de crecimiento en el período 1950-2000 tiene una pendiente negativa. Esto significa que, en promedio, las ciudades más pequeñas en 1950 tuvieron mayor crecimiento. Y claro, por su mayor crecimiento no se mantuvieron como ciudades pequeñas sino que alcanzaron portes medianos y grandes y por ello pasaron a engrosar las categorías de ciudades medianas y grandes en las mediciones transversales. Por cierto, este comportamiento tiene dos factores explicativos (uno sustantivo y otro estadístico) que impiden derivar cualquier asociación causal entre tamaño inicial y crecimiento. El sustantivo es que normalmente es complicado sostener niveles elevados de crecimiento cuando se ha superado un umbral de tamaño porque aparecen diseconomías de escala y congestiones de diverso tipo. El segundo, más importante en términos metodológico, es que hay un evidente y enorme sesgo de selección en la muestra de ciudades pequeñas en 1950 pues se trata, por definición, de ciudades que llegaron a superar los 20 mil habitantes en el algún momento de la segunda mitad del siglo XX, vale decir son las ciudades pequeñas en 1950 pero de rápido crecimiento. Por ende, no están presentes en el análisis la gran mayoría de las ciudades pequeñas en 1950 con bajo crecimiento y que no alcanzaron el umbral de 20 mil habitantes.

GRÁFICO 7.3
AMÉRICA LATINA, CIUDADES QUE HAN TENIDO 20 MIL O MÁS HABITANTES EN ALGÚN
CENSO DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: CANTIDAD DE POBLACIÓN EN 1950 (EJE Y
LOGARÍTMICO) Y TASA DE CRECIMIENTO ENTRE 1950 Y 2000.



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC

Un último intento para descomponer el efecto del crecimiento propio de las ciudades y del crecimiento derivado por la adición de ciudades, se hace en los cuadros 7.3 y 7.4, usando el análisis longitudinal de cohortes de ciudades según tamaño en sus modalidades prospectivas (hacia delante) y retrospectiva (hacia atrás).

El principal hallazgo que surge del cuadro 7.3 –presentación prospectiva, es decir se sigue a las ciudades según el tamaño que tenían en 1950–, es que las ciudades de 1 millón o más habitantes en 1950³⁹ son las que tuvieron menor crecimiento en el período 1950-2000, mientras que las de los restantes tamaños tuvieron crecimientos muy parecidos, en torno al 3.7% medio anual. Las cifras de distribución relativa ratifican este punto y muestran que solo este grupo de ciudades redujo su representación dentro del total urbano y de una manera abrupta (del 26.1% al 17.0%). Ahora bien, el cuadro 7.4 -que presenta la información longitudinal retrospectiva, vale decir toma a todas las ciudades según su tamaño en 2000 y las mantiene en esa categoría y la sigue hacia el pasado- muestra un panorama distinto, caracterizado por la similitud y un discreto crecimiento superior de las ciudades intermedias de los tramos entre 50 mil y menos de un millón de habitantes.

En suma, la riqueza de la base de datos DEPUALC actualizada con los censos levantados entre 2005 y 2007 (Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú) y la diversidad de análisis, algunos de ellos novedosos, desplegado en este documento, revelan un panorama más complejo que el establecido por la literatura en materia de tendencias del sistema de ciudades. Adicionalmente, muestra ciertas inflexiones importantes, pues a partir de la década de 1980 efectivamente se modifica el patrón concentrador y comienzan a ganar presencia demográfica las ciudades intermedias. Pero, tal situación está lejos de ser abrumadora y ciertamente no puede considerarse irreversible. Los datos emergentes de los censos de 2010 contribuirán a aclarar las tendencias recientes. Por lo pronto, Panamá ratifica su condición de país altamente centralizado, con una Ciudad de Panamá que mantiene un crecimiento muy vigoroso, muy superior al promedio nacional e incluso urbano.

³⁹ Solo 6: Ciudad de México, Buenos Aires, Sao Paulo, Rio de Janeiro, Santiago y La Habana. Debería estar incluido Montevideo también, pero Uruguay no tiene censo de la década de 1950 en la base de datos DEPUALC

CUADRO 7.3
AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS LONGITUDINAL PROSPECTIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES,
SEGÚN CATEGORÍAS DE TAMAÑO DEMOGRÁFICO

320 ciudades en 1950								Tasas de crecimiento					
	Número de ciudades							1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1 millón y más	6	16121704	22870422	36571192	50843018	55778138	65361585	3.5	4.7	3.3	0.9	1.6	2.8
500 mil a 999.9	5	3209130	6653475	10828799	14459746	18172196	22997701	7.3	4.9	2.9	2.3	2.4	3.9
100 mil a 499.9	51	11215663	18182178	29898704	41918939	55407226	72402958	4.8	5.0	3.4	2.8	2.7	3.7
50 mil a 99.9	65	4416455	6551504	11040381	16082274	20927864	28590460	3.9	5.2	3.8	2.6	3.1	3.7
20 mil a 49.9	193	5816115	8935373	15176884	22095322	30143039	39839267	4.3	5.3	3.8	3.1	2.8	3.8
Total 20 mil y más	320	40779067	63192952	103515960	145399299	180428463	229191971	4.4	4.9	3.4	2.2	2.4	3.5
Porcentaje de la población total		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1 millón y más		10.8	11.8	13.5	15.2	14.0	13.0						
500 mil a 999.9 mil		2.1	3.4	4.0	4.3	4.6	4.6						
100 mil a 499.9 mil		7.5	9.3	11.0	12.6	13.9	14.4						
50 mil a 99.9 mil		3.0	3.4	4.1	4.8	5.2	5.7						
20 mil a 49.9 mil		3.9	4.6	5.6	6.6	7.6	7.9						
Total 20 mil y más		27.3	32.5	38.3	43.6	45.3	45.6						
Porcentaje de la población urbana		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1 millón y más		26.1	23.6	23.4	22.9	19.2	17.0						
500 mil a 999.9 mil		5.2	6.9	6.9	6.5	6.3	6.0						
100 mil a 499.9 mil		18.1	18.7	19.1	18.9	19.1	18.8						
50 mil a 99.9 mil		7.1	6.7	7.1	7.3	7.2	7.4						
20 mil a 49.9 mil		9.4	9.2	9.7	10.0	10.4	10.4						
Total 20 mil y más		65.9	65.1	66.3	65.6	62.2	59.6						

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2011.

CUADRO 7.4
AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS LONGITUDINAL PROSPECTIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES,
SEGÚN CATEGORÍAS DE TAMAÑO DEMOGRÁFICO

1963 ciudades en 2000								Tasas de crecimiento					
	Número de ciudades							1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1 millón y más	47	27398129	44938362	73732738	103001714	125142162	156219434	4.9	5.0	3.3	1.9	2.2	3.5
500 mil a 999.9	44	4376200	7043305	11287394	16594365	23521944	30328031	4.8	4.7	3.9	3.5	2.5	3.9
100 mil a 499.9	299	8634523	13676793	23090705	34599224	46315276	62841816	4.6	5.2	4.0	2.9	3.1	4.0
50 mil a 99.9	398	4051952	6674641	10348170	14738452	21038223	28165024	5.0	4.4	3.5	3.6	2.9	3.9
20 mil a 49.9	1175	5963872	8578729	13689920	19533066	25983408	35874277	3.6	4.7	3.6	2.9	3.2	3.6
Total 20 mil y más	1963	50424676	80911830	132148927	188466821	242001013	313428582	4.7	4.9	3.5	2.5	2.6	3.7
Porcentaje de la población total		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1 millón y más		18.3	23.1	27.2	30.9	31.4	31.1						
500 mil a 999.9 mil		2.9	3.6	4.2	5.0	5.9	6.0						
100 mil a 499.9 mil		5.8	7.0	8.5	10.4	11.6	12.5						
50 mil a 99.9 mil		2.7	3.4	3.8	4.4	5.3	5.6						
20 mil a 49.9 mil		4.0	4.4	5.1	5.9	6.5	7.1						
Total 20 mil y más		33.7	41.6	48.8	56.5	60.7	62.3						
Porcentaje de la población urbana		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1 millón y más		44.3	46.3	47.2	46.4	43.1	40.6						
500 mil a 999.9 mil		7.1	7.3	7.2	7.5	8.1	7.9						
100 mil a 499.9 mil		14.0	14.1	14.8	15.6	16.0	16.4						
50 mil a 99.9 mil		6.6	6.9	6.6	6.6	7.3	7.3						
20 mil a 49.9 mil		9.6	8.8	8.8	8.8	9.0	9.3						
Total 20 mil y más		81.5	83.3	84.6	85.0	83.4	81.5						
Porcentaje de la población de 2000 y más habitantes		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1 millón y más		29345.8	35491.6	40674.1	35135.9	28414.0	26295.5						
500 mil a 999.9 mil		4687.3	5562.7	6226.6	5660.7	5340.7	5104.9						
100 mil a 499.9 mil		9248.3	10801.7	12737.8	11802.5	10516.0	10577.8						
50 mil a 99.9 mil		4340.0	5271.5	5708.5	5027.6	4776.8	4740.9						
20 mil a 49.9 mil		6387.8	6775.3	7551.9	6663.1	5899.6	6038.5						
Total 20 mil y más		54009.3	63902.8	72898.9	64289.8	54947.2	52757.6						

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2011.

7.4. *Diferenciales socioeconómicos según tamaño de la ciudad: una aproximación con indicadores asociados a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)*

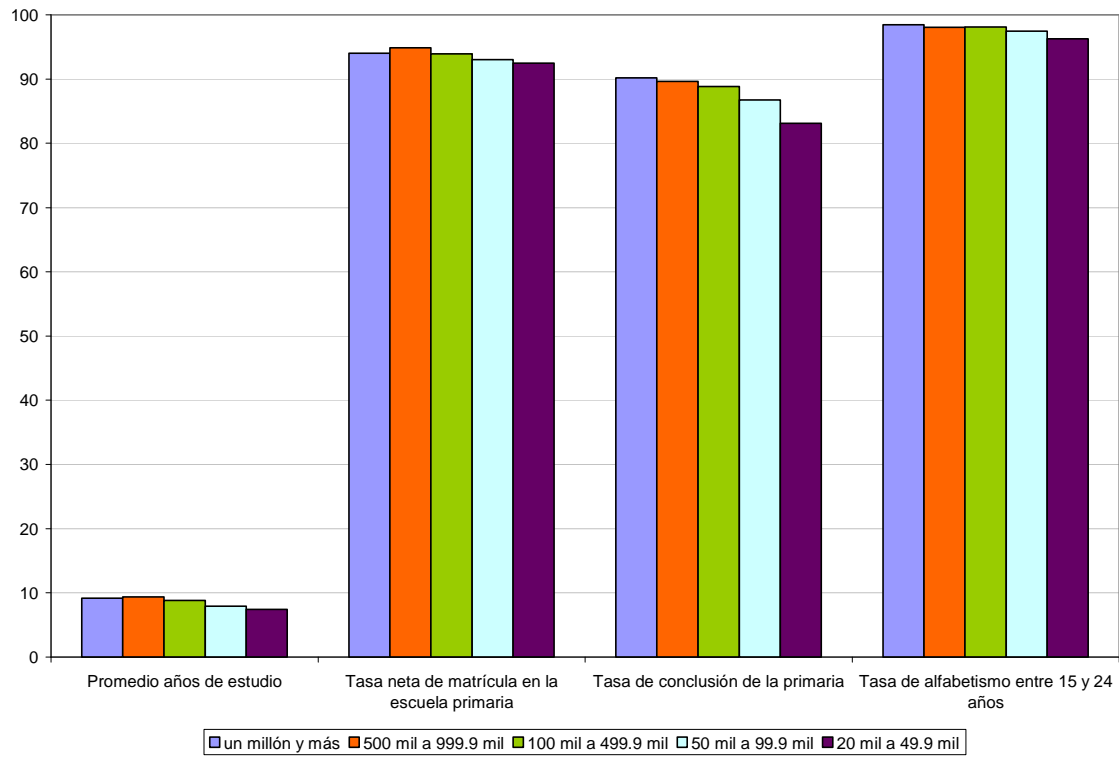
La relación entre tamaño de la ciudad y condiciones de vida ha sido objeto de amplio debate ya que teóricamente hay fuerzas contrapuestas, algunas favorables a las grandes concentraciones (centralidad política y presión de los grandes números para captura de recursos) y otras favorables a la escalas menores (más fáciles de manejar, gobernar y cubrir con servicios).

Por otra parte, históricamente ha habido poca evidencia empírica comparativa para evaluar cuáles fuerzas predominan (Rodríguez, 2010). Sin embargo, con la información sobre 1735 ciudades de la región contenida en la nueva versión de la base de datos DEPUALC⁴⁰ es posible avanzar empíricamente una respuesta a esta relación. Una primera revisión de los datos ratifica las desigualdades entre y dentro de las ciudades y subraya la necesidad de intensificar los esfuerzos en áreas críticas dentro de ellas (CEPAL; 2010; Cecchini, Rodríguez y Simioni, 2006).

En lo que atañe a diferenciales socioeconómicos según tamaño de ciudades, los gráficos 7.4, 7.5 y 7.6 permiten llegar a ciertas conclusiones al respecto. La primera es que todavía hay una asociación entre el tamaño demográfico de la ciudad y algunas condiciones de vida, y que ciudades más pobladas tienden a ser ciudades con mayor educación (mayor promedio de estudios, mayor porcentaje de conclusión de primaria, mayor tasa de alfabetismo) y equipamiento moderno, vinculado a las tecnologías de la información y comunicación. La segunda es que las ciudades grandes destacan por niveles de desempleo superiores al resto (gráfico 7.5). La tercera es que no es tan clara la asociación entre cantidad de población de la ciudad y cobertura de servicios básicos, aunque el gráfico 7.6 muestra que las ciudades grandes tienen una mayor proporción de personas con disponibilidad de agua potable, saneamiento y electricidad, mientras que las ciudades de menor tamaño, el porcentaje de población que tiene estos servicios en la vivienda es menor. La cuarta Se constata también que las ciudades entre 20 mil y 50 mil habitantes (el segmento inferior del sistema) aún presentan rezagos relativos en casi todas las dimensiones indagadas, esto sugiere que difícilmente será un segmento atractivo dentro del sistema de ciudades. Por su parte, las ciudades intermedias, —en particular, las que tienen entre 100 mil y 999.999 habitantes—, presentan mayores niveles de vida ya que son las más escolarizadas, las de menor desempleo y, junto con las ciudades grandes, las de mayor cobertura de servicios. Esta combinación de características sugiere un particular atractivo de las ciudades intermedias para los migrantes. En cambio, las ciudades pequeñas parecen tener pocas condiciones para ser atractivas. Las ciudades grandes, finalmente, tienen una situación mixta, por lo que resulta difícil anticipar su condición de atractivo.

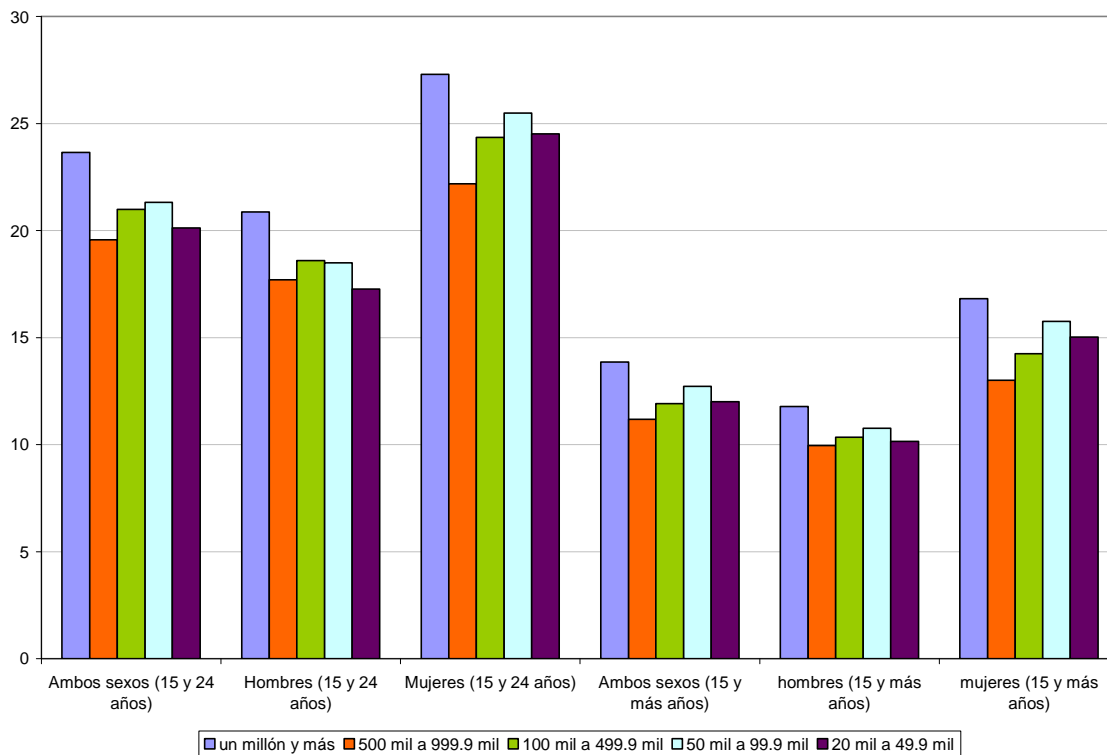
⁴⁰ Que incluye para el censo de 2000 variables de condiciones de vida *-proxis* de ODM- factibles de calcular mediante procesamiento de microdatos censales.

GRÁFICO 7.4
AMÉRICA LATINA (1735 CIUDADES): INDICADORES DE EDUCACIÓN SEGÚN RANGO DE
TAMAÑO DE CIUDADES. CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000.



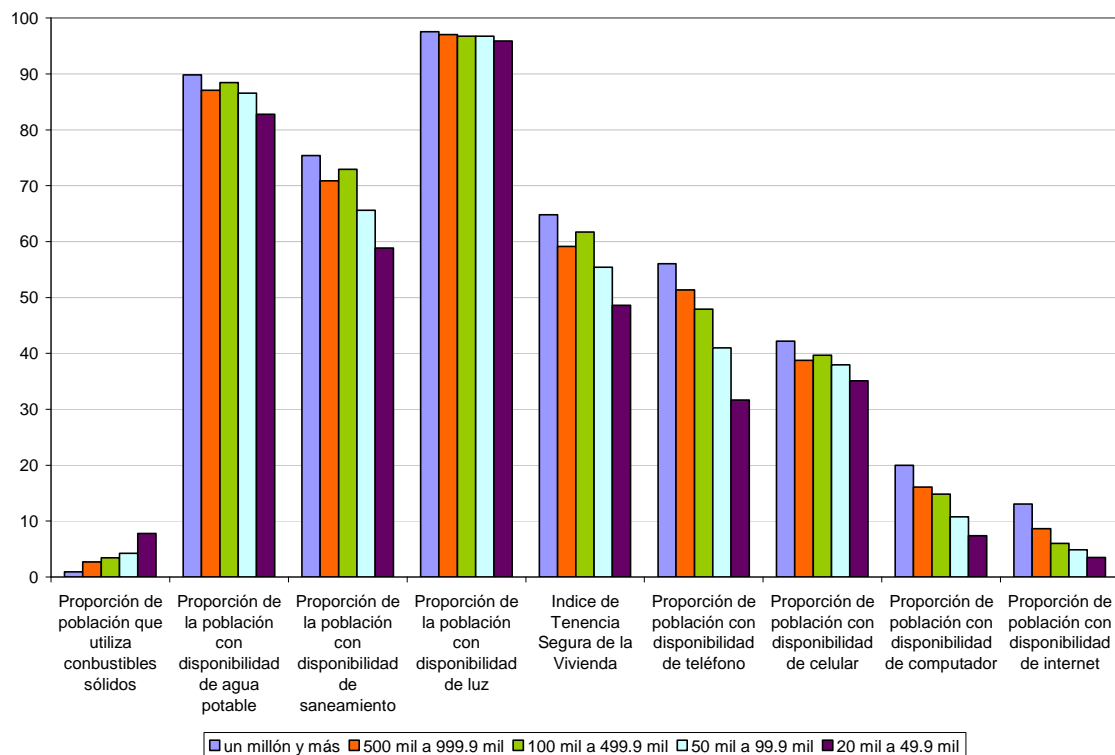
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.

GRÁFICO 7.5
AMÉRICA LATINA (1735 CIUDADES): TASA DE DESEMPLEO SEGÚN RANGO DE TAMAÑO DE CIUDADES. CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000.



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.

GRÁFICO 7.6
AMÉRICA LATINA (1735 CIUDADES): INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Y EQUIPAMIENTO EN EL HOGAR SEGÚN RANGO DE TAMAÑO DE CIUDADES. CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



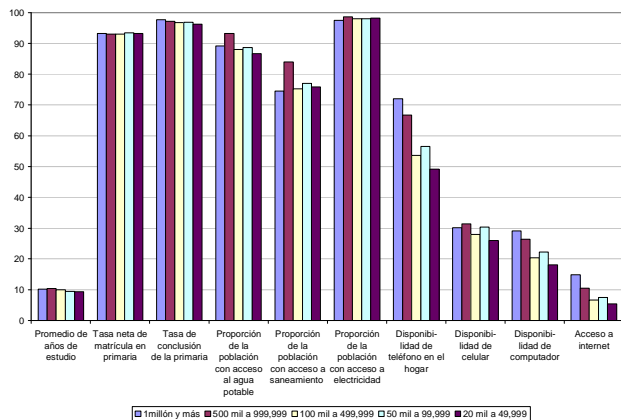
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.

Hasta ahora, el análisis ha contemplado el universo de ciudades (1735) que contiene la base de datos DEPUALC. Estos promedios agregados esconden diversas realidades nacionales y el peso de Brasil y México nuevamente se hace presente, pues aportan muchas ciudades. Por tanto, si en estos países hay una relación peculiar entre tamaño de la ciudad y condiciones de vida, aquella terminará tiñendo completamente la relación regional.

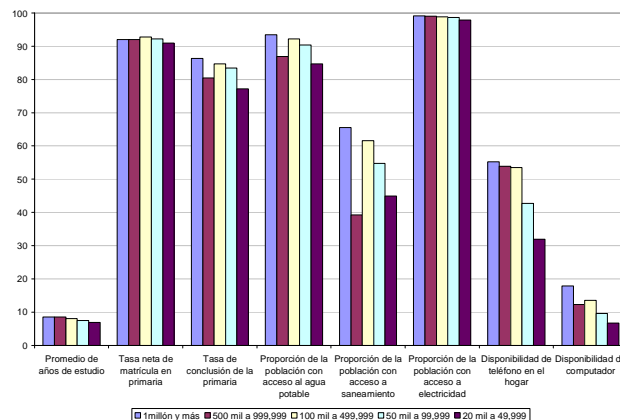
El gráfico 7.7 muestran las realidades nacionales respecto a este tema, donde se observa que a escala de países la relación entre tamaño de la ciudad y los indicadores de condiciones de vida es fuertemente positiva, particularmente en las dimensiones educativas (promedio de años de estudio, porcentaje de alfabetismo juvenil y cobertura del nivel primario) y disponibilidad de tecnologías de la información y comunicación (teléfono, celular, computador e Internet). Respecto a servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad) en un par de países la relación no es tan directa ya que no se aprecian diferencias evidentes según segmentos de ciudades y el acceso a estos servicios básicos. Si llama la atención el caso de Panamá, en donde se aprecia que la cobertura de servicios básicos es levemente mayor en ciudades intermedias, que en ciudad de Panamá que presenta niveles de cobertura comparativamente bajos. Con todo, en la gran mayoría se verifica la relación positiva entre tamaño de la ciudad y cobertura de los servicios.

En lo que atañe a desempleo, el panorama es complejo y heterogéneo, en algunos países se aprecia que hay una relación directa entre el tamaño de la ciudad y la tasa de desempleo: mayor tamaño de la ciudad más alta la tasa de desempleo, en otros se aprecia que las tasas de desempleo más altas se dan en los segmentos extremos del sistema y las ciudades intermedias presentan las menores tasas. Mientras que otros países presentan una relación inversa: mayor tamaño de la ciudad, menor es la tasa de desempleo. Esto sugiere que los niveles de desempleo guardan relaciones complejas y específicas a los países con el tamaño de las ciudades, aun cuando esto no descarta que a escala de países se reitere el hallazgo de la muestra total de mercados de trabajo más aporados en los extremos del sistema de ciudades y más holgados en las jerarquías intermedias.

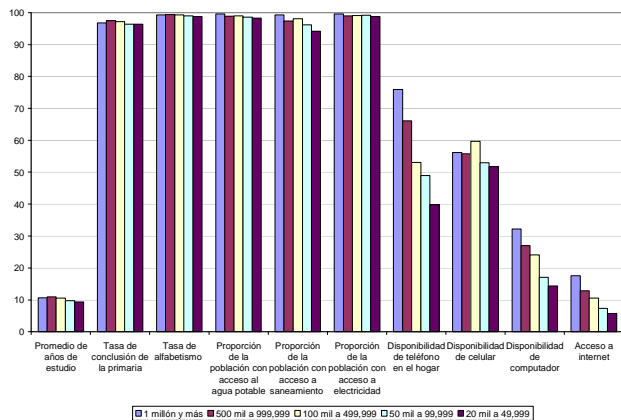
GRÁFICO 7.7
AMÉRICA LATINA (1735 CIUDADES): INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Y EQUIPAMIENTO EN EL HOGAR SEGÚN
RANGO DE TAMAÑO DE CIUDADES. CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000
ARGENTINA, 2001



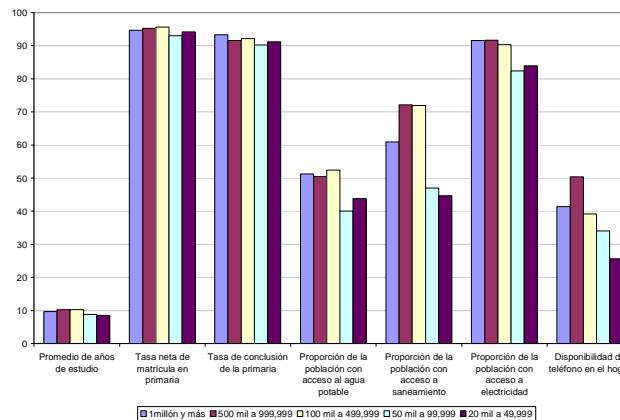
BRASIL, 2000



Chile, 2002



Estado Plurinacional de Bolivia, 2001

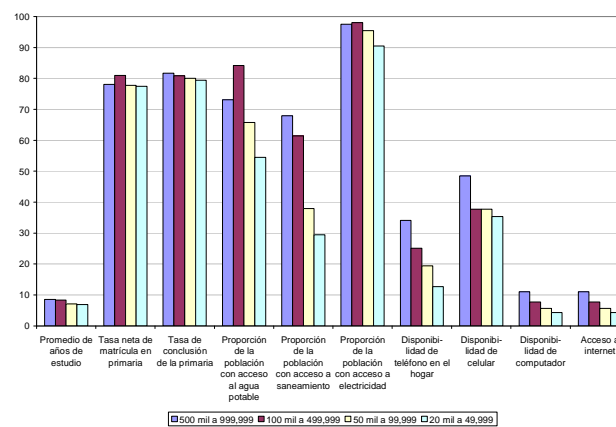
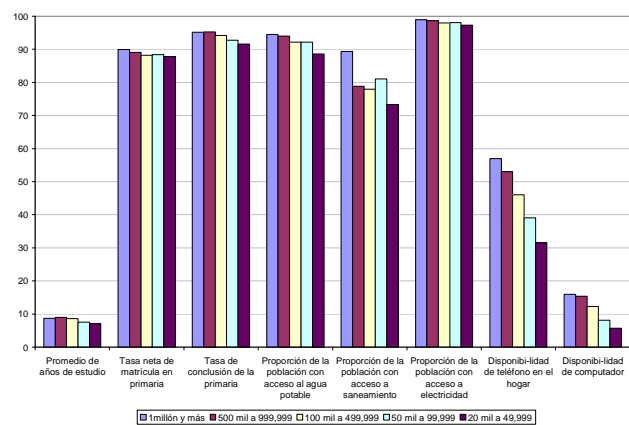


México, 2000

■ 1 millón y más ■ 500 mil a 999,999 □ 100 mil a 499,999 □ 50 mil a 99,999 ■ 20 mil a 49,999

Nicaragua, 2005

■ 1 millón y más ■ 500 mil a 999,999 □ 100 mil a 499,999 □ 50 mil a 99,999 ■ 20 mil a 49,999



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de Población de la CEPAL.

En conclusión, la existencia de este sistema urbano más complejo e integrado constituye un activo para el desarrollo sostenible, cuyo aprovechamiento puede potenciarse reconociendo las especificidades de cada tipo de ciudad. En esa línea y planteado de manera muy genérica, la capacidad que tienen las ciudades no grandes para atraer población parece diferir entre ciudades intermedias, en general bien posicionadas para ello, y las ciudades pequeñas, que aún presentan lagunas y debilidades. Por cierto esta conclusión no considera los aspectos de calidad de vida que pueden ser decisivos para el atractivo de las ciudades y que no son recogidos por los censos.

7.5 *Patrones migratorios según ciudades y categorías de ciudades*

Como está ampliamente documentado (Rodríguez y Busso, 2009, Rodríguez 2007), la migración mayoritaria en la región actualmente es la migración entre ciudades, lo que se debe al alto grado de urbanización de la región.

A diferencia de la migración campo-ciudad, no hay un marco conceptual unificado para entender la migración interna entre ciudades. En gran medida esto se debe a que los dos principios explicativos de la migración campo-ciudad —uno “macro”, que corresponde a las desigualdades socioeconómicas territoriales, y otro “micro”, que corresponde a la racionalidad económica, en sentido amplio, de las decisiones migratorias para las personas— no operan de manera evidente y simple en el caso de la migración entre ciudades. Dado que en este flujo la población se traslada de una ciudad a otra, un conjunto de factores diferenciadores de origen y destino presentes en la migración campo-ciudad se atenúan, por la condición similar (urbana) de origen y destino. Por cierto, entre las ciudades hay disparidades en materia socioeconómica y en otros aspectos, que inducen decisiones migratorias. Pero las diferencias ya no derivan de grandes promedios estilizados (como ocurría en el diferencial entre ámbitos urbanos y rurales) sino de cotejos caso a caso (ciudad de origen comparada con las ciudades de destino, en principio $n-1$, siendo n el total de ciudades del sistema urbano). Esta complejidad no es desconocida en los estudios migratorios; de hecho (“*de facto*”) ha estado considerada en los modelos teóricos de la migración interregional desde que esta comenzó a estudiarse empíricamente (Greenwood, 1997; Villa, 1991); sin embargo, estos modelos normalmente han simplificado mucho esta complejidad, en virtud del carácter esencialmente laboral de la migración interregional, y se han concentrado en unos pocos parámetros de comparación vinculados a esta migración, típicamente ingresos y empleo (Aroca, 2004). Esto último, tiene un alcance limitado en el caso de la migración entre ciudades, por cuanto los factores residenciales, educativos y de calidad de vida adquieren protagonismo y pueden moverse con autonomía, o incluso en sentido inverso, a los parámetros de ingresos y empleo.

En un documento reciente (Rodríguez, 2011) se estima la migración interna entre ciudades y también entre las ciudades y el resto del sistema de asentamientos. Mediante el procesamiento de microdatos censales se construyó una base de datos consolidada de 1439 ciudades de 14 países de la región. Se trata de ciudades que en el censo de la ronda de 20000 tenían 20 mil o más habitantes. Para cada país se creó una base particular, para facilitar análisis nacionales. La metodología tiene un margen de error —cuya explicación está bien detallada en el documento mencionado—, por lo que hay que ser cautos con las cifras. Con todo, algunas pruebas con países que tienen la información necesaria sugieren que, en general, se trata de un error más bien pequeño.

El cuadro 7.5 sintetiza sus resultados a escala regional. Se puede concluir que la migración no parece ser desconcentrada por dos razones. Primero, el único segmento del sistema de ciudades que pierde población es el inferior (que reúne a las ciudades de tamaño menor), ya que las 863 ciudades de entre 20 mil y 49 999 personas tienen una emigración neta de 390 mil personas en su intercambio con las ciudades de los otros segmentos (su migración neta total es positiva, porque el saldo positivo que registra con el “resto del sistema de asentamientos humanos sobrecompensa la pérdida que exhibe con el resto del sistema de ciudades). Segundo, el segmento superior de la jerarquía (ciudades de 1 millón o más habitantes) registra saldo positivo, incluso en su intercambio con el resto del sistema de ciudades. Si bien casi todas las metrópolis con 5 millones o más habitantes (la excepción es Lima y probablemente Bogotá, aunque la base de microdatos del censo de Colombia 2004/2005 no estuvo disponible para este estudio) registran pérdida migratoria, el grupo de ciudades entre 1 y 5 millones registra un balance positivo que sobrecompensa la expulsión de la capa superior de este segmento.

Ahora bien, el atractivo migratorio pertinaz del segmento superior del sistema de ciudades no significa que el proceso de concentración esté avanzando. Lo que hay, más bien, es un proceso de diversificación dentro del sistema de ciudades y de fortalecimiento de los segmentos intermedios. La evidencia clave que apoya este planteamiento es que el segmento del sistema de ciudades más atractivo corresponde a uno de ciudades de porte medio (100 mil a 499 999 habitantes), lo que contribuye a explicar, al menos en parte⁴¹, que este grupo de ciudades sea el de crecimiento demográfico más rápido en las últimas décadas.

Considerando esta evidencia, la situación de la región parece una combinación compleja de atractivo de las grandes ciudades (con excepción de las muy grandes) con un atractivo superior incluso de las ciudades de porte medio y una porfiada expulsión de las ciudades de porte pequeño; una suerte de reversión de la polarización sin desconcentración.⁴² Los análisis existentes hasta la fecha, así como el efectuado en el acápite 7.3 de este trabajo, sobre estas tendencias estructurales del sistema de ciudades se basaban en las tasas de crecimiento diferenciales entre segmentos de tamaño del sistema de ciudades.⁴³ El uso de la migración como se hace en este trabajo (saldo absoluto y relativo), resulta más pertinente para llegar a una conclusión relacionada específicamente con el “atractivo” de las distintas jerarquías del sistema urbano y no con su demografía completa (y mezclada).

⁴¹ En general, estas ciudades tienen mayor crecimiento demográfico vegetativo, por lo que una fracción de su ritmo más acelerado de expansión poblacional se debe también a esto.

⁴² *On this basis, “urbanization” is said to be occurring when the large cities are, in aggregate, growing faster than both the medium-sized and the small ones, while “polarization reversal” occurs when the medium-sized cities outpace the others and “counterurbanization” is when the small cities are in the ascendancy* (Champion, 2008, p. 159).

⁴³ *“Nevertheless, despite the focus in the media on the growth of large and mega-cities, medium-sized and small cities (with less than 500,000 residents) were growing more rapidly, and that trend was expected to continue in both developed and developing countries”* (United Nations, 2008, p. 5).

CUADRO 7.5
AMÉRICA LATINA, 14 PAÍSES: 1439 CIUDADES DE MÁS DE 20 MIL HABITANTES AGRUPADAS
SEGÚN TAMAÑO DEMOGRÁFICO, POR MIGRACIÓN NETA TOTAL, CON EL RESTO DEL
SISTEMA URBANO Y CON EL RESTO DEL SISTEMA DE CIUDADES (ABSOLUTA Y RELATIVA)

Tamaño de la ciudad	Población	Saldo (población)			Migración neta sobre población total (medida relativa ad-hoc)		
		Migra-ción neta total	Migración neta con el resto del sistema de ciudades	Migración neta con "el resto" de los municipios	Migra-ción neta total	Migración neta con el resto del sistema de ciudades	Migración neta con "el resto" de los municipios
1 millón y más (34)	115,527,363	1,106,606	205,319	901,287	9.6	1.8	7.8
500000-999999 (32)	21,256,131	230,211	23,193	207,018	10.8	1.1	9.7
100000-499999 (215)	43,884,324	691,925	145,148	546,777	15.8	3.3	12.5
50000-99999 (295)	20,754,659	234,686	19,214	215,472	11.3	0.9	10.4
20 mil - 50 mil (863)	26,506,384	-241,309	-392,873	151,564	-9.1	-14.8	5.7
Total (1439)	227,928,861	2,022,118	0	2,022,118	8.9	0.0	8.9

Fuente: Rodríguez, 2011, p. 27.

Los anteriores resultados pueden estar sesgados. En efecto, al ser saldos netos un valor abultado de una ciudad (sea positivo o negativo) puede sobrepasar a la suma de saldos reducidos de varias ciudades con un signo contrario al de esta ciudad. Así, el segmento puede aparecer atractivo aunque la mayoría de las ciudades que lo componen sea expulsora. Para evaluar esto último, en el cuadro 7.6 se presentan la totalidad de ciudades de cada segmento diferenciadas en atractivas o expulsoras tanto de migración interna total como de migración interna intrasistema urbano. Los resultados ratifican que el segmento inferior del sistema de ciudades no tiene capacidad de atracción ya que la mayor parte de sus ciudades registran emigración neta, proporción que supera el 60% en el caso de la migración intrasistema urbano. El cuadro 7.6 muestra que los dos segmentos superiores del sistema son lo que cuentan con una mayor proporción de ciudades atractivas, reiterando que las ciudades grandes siguen siendo destinos muy importantes para la migración interna (no así las metrópolis, que como se ha insistido, en general registran emigración neta). Por último, los resultados matizan las cifras del cuadro 7.5, ya que no encuentran evidencia de un atractivo sobresaliente de las ciudades medias, en particular de aquellas en 100 mil y 499999 habitantes.

CUADRO 7.6

AMÉRICA LATINA, 14 PAÍSES: 1439 CIUDADES DE MÁS DE 20 MIL HABITANTES AGRUPADAS SEGÚN TAMAÑO DEMOGRÁFICO, POR CONDICIÓN DE MIGRACIÓN NETA TOTAL Y CON EL RESTO DEL SISTEMA URBANO (TOTALES Y PORCENTAJE DE MIGRACIÓN NETA POSITIVA)

Categoría de tamaño	Migración neta total			Migración interna intrasistema urbano		
	Positiva	Negativa	Porcentaje	Positiva	Negativa	Porcentaje
1 millón y más (34)	25	9	73.5	22	14	58.8
500000-999999 (32)	24	8	75.0	18	14	56.3
100000-499999 (215)	137	78	63.7	101	112	47.4
50000-99999 (295)	146	149	49.5	126	102	55.3
20 mil – 50 mil (863)	360	503	41.7	305	475	39.1
Total (1439)	692	747	48.1	570	717	44.3

Fuente: Rodríguez, 2011, p. 28.

Al igual que lo explicado en el acápite previo, estos resultados que derivan del conjunto de ciudades, tiene el inconveniente de que la situación de Brasil y la de México pueden sesgar todos los resultados. Por ello, cuando se examinan los países por separado (cuadros no presentados en este documento pero disponibles en Rodríguez, 2011) se ratifican las conclusiones anteriores. En casi todos los países el segmento inferior del sistema de ciudades registra emigración neta, sobre todo en su intercambio con el resto de los segmentos del sistema urbano. En la mayoría de los países, todas las ciudades de 1 millón o más habitantes (normalmente una, eso sí) registran saldo positivos en ambos tipos de migración. Y respecto del amplio espectro de categorías que reciben el apelativo de ciudades de tamaño intermedio, el análisis por país reitera una diversidad que escapa a las miradas tradicionales demasiado optimistas de “ciudad intermedia = ciudad que funciona mejor = ciudad atractiva para la inversión y la población”. Como conjunto, resultan atractivas y, como ya se mostró en el acápite 7.3, en las últimas tres décadas han sido las de crecimiento demográfico más acelerado. Sin embargo, en su interior hay una gran diversidad y muchas ciudades de porte intermedio que son expulsoras (normalmente hacia otras ciudades intermedias o hacia ciudades grandes), sea por debilidades estructurales históricas o por coyunturas complicadas. En esa línea, las dudas que expresa Balk sobre el futuro de las “centralidades económicas y demográficas” dentro del sistema de ciudades son pertinentes: *Yet, whether the demographic and economic growth of the present and the future will occur by the transformation of already large cities into to mega-urban regions, or by improved social and economic network of small and medium-sized cities, or any of a number of possibilities, is an open-ended question* (Balk, en Naciones Unidas, 2008, p. 342).

Considerando la heterogeneidad que hay dentro del sistema urbano de los países, estudios nacionales que identifiquen los factores de distinción entre las ciudades intermedias son clave para mejorar nuestra comprensión sobre los factores estilizados de atracción o expulsión de las ciudades intermedias. Hay más conocimiento acumulado sobre los factores de de atracción y expulsión de los segmentos extremos del sistema de ciudades (las ciudades millonarias con sus problemas de calidad de vida, riesgos varios y crisis económicas; y las ciudades pequeñas con su aún limitada infraestructura y estructura de oportunidades), pero en el caso de las ciudades intermedias hay mucho menos. Por lo mismo, cabe destacar estudios recientes llevados a cabo en Brasil, que han indagado en los factores de fijación de las ciudades intermedias de Brasil. Ralfo Matos (2009) estudió entre 2008 y 2009 a 55 ciudades intermedias de Brasil y preguntó a

muestras de sus habitantes sobre los factores de fijación en ellas agrupados en tres rubros: socioeconómicos, geoculturales y culturales. Entre sus hallazgos destacan: i) segmentación etaria de los factores relevantes (personas de 50 años y más dan importancia mayor a los factores geoculturales y culturales, personas de entre 26 y 49 años valoran más a los factores socioeconómicos, y menores de 26 años prefieren los factores culturales y socioeconómicos); ii) los inmigrantes otorgan más importancia a los factores socioeconómicos mientras que los no migrantes a los culturales; iii) las personas de mayor renta son más sensibles a los factores socioeconómicos mientras que los de menor renta prestan más atención a los culturales; los factores neoculturales (paisajísticos, en particular) fueron igualmente valorados por los distintos grupos considerados; iii) la importancia atribuida a la familia como factor de fijación, que es incluso superior al atributo empleo; iv) la relevancia transversal del acceso a la salud y a la educación, así como la valoración también transversal de la actividad festiva religiosa y laica, lo que ratifica el amplio espectro de factores que está detrás de la permanencia o atracción de las ciudades intermedias.

Por cierto, este análisis debe complementarse con otros referidos a la localización de la inversión y la producción, ya que hay relaciones bidireccionales entre la “localización” de estos factores y la localización/migración de la población (Greenwood, 1997). En tal sentido, estudios hechos en Brasil han mostrado que el patrón de desconcentración del empleo formal ha sido menor y más restringido (centrado en ciudades intermedias cercanas a las metrópolis) que el patrón de “difusión” de la población hacia ciudades intermedias (Matos, 2009). En otros países, como México, los cambios de localización de rubros económicos dinámicos e intensivos de mano de obra parecen haber conducido el proceso de desconcentración. El traslado y la emergencia masiva de industrias hacia la frontera norte con el propósito de acercarse al gran mercado del vecino Estados Unidos –apoyado en flujo de inversión y decisiones de conglomerados globales y no solo nacionales- ha sido un poderoso imán para la fuerza de trabajo que ha migrado desde hace varias décadas a una cadena de ciudades fronterizas, algunas de las cuales ya ni siquiera tienen solución de continuidad con su ciudad hermana allende la frontera (Tijuana-San Diego es el caso emblemático). En este mismo país, el auge del turismo global en zonas históricamente secundarias del país (al menos lejanas de la Meseta Central y de Ciudad de México) es el que explica el explosivo crecimiento de ciudades como Cancún.

En muchos países, la pérdida de atractivo de la ciudad principal —que esta investigación constata, pero a la vez matiza porque halla que en numerosos países la ciudad principal sigue siendo atractiva— se debió a un conjunto complejo de factores. Entre ellos estuvieron los productivos-económicos, porque el cambio de modelo de desarrollo que se verificó en la mayor parte de los países de región (de industrialización sustitutiva impulsada por el Estado a exportación principalmente primaria dirigida por el mercado) golpeó con particular intensidad a las ciudades grandes, donde se había asentado la industria sustitutiva. También estuvieron los políticos, en particular los procesos de reducción del Estado y de descentralización que obviamente afectaron el empleo en las metrópolis, *locus* del Estado y sus reparticiones. Todo lo anterior confluyó para que la crisis económica del decenio de 1980 tuviera expresiones particularmente alarmantes en las metrópolis, cuya capacidad para “funcionar” se vio mermada significativamente.

El resultado natural de este complejo escenario fue la pérdida de atractivo o derechamente el paso a la condición de emigración neta de las grandes ciudades.⁴⁴ Pero luego de dos décadas de estas crisis y sus “señales migratorias”, la situación actual es diferente. De hecho, lejos de colapsar, las ciudades grandes lograron sobreponerse y recuperar terreno. En varias, los caóticos sistemas de transporte público han sido objeto de intervenciones profundas que hacen suponer mejorías. En unas cuantas los programas públicos de vivienda están comenzando a revertir los déficit habitacionales históricos. Todas están reduciendo su ritmo de crecimiento demográfico, lo que implica moderar ese potencial factor de presión. La globalización también las ha repuesto en el centro por su reconocida capacidad de centralizar las funciones de control y comando, de servicios modernos y de la amplia gama de servicios de apoyo de bajo costo pero alto uso de mano de obra. Por cierto aún tienen graves problemas (entre ellos la inseguridad, la contaminación, la pobreza y la segregación), pero su futuro está más abierto que la lápida que tenía puesta a fines del decenio de 1980.

Tal vez el segmento más complejo sea el de las ciudades pequeñas. Este trabajo ha sido contundente en mostrar que se caracterizan por desventajas relativas y pertinaz dificultad para constituirse en un foco de atracción para el resto de las ciudades. Habrá que investigar con más detalles y atendiendo a las especificidades de cada caso nacional, cuáles son los procesos productivos y sociopolíticos que se están produciendo en ellas para anticipar probables escenarios futuros para este segmento del sistema de ciudades.

7.6. Atractivo migratorio, características sociodemográficas y condiciones de vida

La mayor parte de las iniciativas públicas en materia de sistema de ciudades opera con la lógica de los segmentos de tamaño demográfico. Así, se elaboran políticas y programas para “fortalecer las ciudades medias”, para “reducir la gravitación de las ciudades grandes”, para “redireccionar los flujos migratorios a las ciudades pequeñas”, etc. (Rodríguez y Busso, 2009). El examen efectuado en la sección previa permitió ofrecer evidencias nuevas sobre las relaciones entre el atractivo migratorio y los segmentos de tamaño de las ciudades. Quedó claro que dentro de cada segmento hay heterogeneidad en materia de atractivo migratorio, lo que erosiona las visiones predominantes simplistas que tienden a suponer homogeneidad dentro de cada segmento (ciudades grandes = problemáticas = expulsoras v/s ciudades pequeñas y medianas = amables = atractivas).

A continuación se profundizará en estas relación pero introduciendo más variables, por lo que se recurrirá solo a técnicas estadísticas que puedan sintetizar la información y ofrecer pistas sobre relaciones estilizadas entre condiciones de vida, tamaño y atractivo migratorio de las ciudades.

Un primer ejercicio en esa línea se expone en la matriz de intercorrelación desplegada en el cuadro 6. Se calculó sobre la base de todas las ciudades con datos socioeconómicos (*proxis* ODM) y de migración, que, como ya se indicó, son algo más de 1439 de 14 países. Los coeficientes relevantes para el propósito antes indicado son los de las filas 18 y 19, que

⁴⁴ Con todo, en algunos países, en particular los que experimentaron conflictos internos armados (Colombia y Perú, pero también El Salvador y Nicaragua), las metrópolis se convirtieron en refugio, lo que parece haber reforzado su atractivo migratorio.

cuantifican la correlación lineal simple entre la intensidad de la migración interna neta total e intra sistema urbano, por un lado, y los atributos demográficos y socioeconómicos de las ciudades, por otro.

Las principales conclusiones que surgen de los coeficientes de la migración neta total son:

a) el atractivo de la ciudades tiende a ser más alto en ciudades con mayores niveles de bienestar, en particular en ciudades donde la disponibilidad de servicios, los índices de equipamiento y la cobertura de TICs es más alta, lo que abona a la hipótesis clásica de que la gente se mueve desde orígenes con condiciones de vida inferiores a destinos con condiciones de vida superiores. Como se trata de migración neta total, la atracción de población rural puede jugar un papel importante sin que esto se vea reflejado en los coeficientes que solo refieren a condiciones de vida de las ciudades.⁴⁵

b) la relación entre cantidad de población de la ciudad y el atractivo migratorio (total o intra sistema urbano), sugerida por las tablas con segmentos de tamaño del sistema de ciudades, se desvanece y deviene estadísticamente no significativa. Esto sugiere que el “efecto tamaño” que aparecía en las tablas antes mencionadas no opera por sí mismo, sino a través de las relaciones entre tamaño y condiciones de vida, mismas que, como se expuso en el gráfico 1, son aún positivas.

c) una dimensión de las condiciones de vida que no registra relaciones estadísticamente significativas con el atractivo migratorio total es el desempleo. Por cierto, esto choca con las teorías tradicionales que ponen en el centro de la racionalidad migratoria la búsqueda de empleo. Con todo, como ya se expuso de manera apretada en la discusión conceptual, hay muchos factores que pueden estar detrás de esta aparente falta de relación. Entre estos están los salarios e ingresos, ya que niveles crecientes con el tamaño de la ciudad podrían ser un factor de atractivo superior a la disponibilidad de empleo. También hay problemas de endogeneidad evidentes, por cuanto el desempleo puede explicarse, al menos parcialmente, por la migración (en particular, mayores índices de desempleo en zonas atractivas, precisamente empujados por la llegada de migrantes que buscan trabajo); por ello, con estos coeficientes no se pretende captar ninguna asociación causal sino meras concomitancias empíricas.

d) como contrapartida, la dimensión de las condiciones de vida que presenta correlaciones más altas con el atractivo migratorio es la de acceso a TICs.⁴⁶ Si bien es difícil atribuir un atractivo migratorio superlativo a la disponibilidad de telefonía celular, computador e internet, probablemente reflejan un cuadro de modernidad, al menos superficial, que se asocia con otros factores sociales, culturales y económicos que constituyen un síndrome atractivo. No es menor, en todo caso, que las ciudades de punta sean atractivas toda vez que hay una discusión grande sobre el cambio tecnológico y los requerimientos de empleo. Estos datos sugieren que la nueva

⁴⁵ Esto por el ya comentado desfase que hay entre los territorios a los que refiere la migración (municipios/comuna que componen una ciudad o donde hay una ciudad de 20 mil o más personas) y los territorios a los que refieren los índices de condiciones de vida, que corresponden a las zonas urbanas de dichos municipios.

⁴⁶ Cabe destacar que este hallazgo puede no ser representativo del conjunto de países indagado, porque son pocos los países que incluyen una batería de consultas sobre disponibilidad de TICs en el hogar. Por ende, los resultados reflejan la realidad de esos países.

economía digital podría generar muchos “usuarios” (estudiantes, aprendices, técnicos, trabajadores) por lo cual su atractivo podría ir mucho más allá del empleo directo e incluso del indirecto que generan. Se trata de una hipótesis tentativa que debiera evaluarse con algunas desagregaciones metodológicas, en particular las relativas a la edad y la educación de los migrantes.

Ahora bien, hacer análisis de correlación simple con todas las ciudades tiene tres problemas. Desde un punto de vista estadístico, las relaciones bivariadas puede ser espurias por la existencia de otras variables concomitantes a los dos seleccionadas y que son las que explican realmente la relación. Desde un punto de vista sustantivo, se mezclan de manera inadecuada realidades nacionales diferentes lo que genera inconsistencia teórica de los hallazgos. Finalmente, desde un punto de vista numérico, Brasil y México aportan tantas ciudades que influyen de manera decisiva los coeficientes, ocultando relaciones específicas y eventualmente peculiares de los otros países. Para enfrentar, al menos parcialmente, estos problemas, en el cuadro 7 se identifican los coeficientes significativos de 28 ecuaciones de regresión múltiple. Son dos por cada país, una en la que la variable condicionada fue la intensidad relativa de la migración neta total y la otra en la que la variables condicionada fue la intensidad relativa de la migración neta total intraurbana; En ambas ecuaciones el conjunto de variables condicionantes fue: la cantidad de población, la escolaridad media de la población entre 30 y 60 años de edad, el desempleo juvenil (15-24 años de edad) y total (15 años y más), la cobertura de agua potable, saneamiento y electricidad.

En general, es bajo el número de variables que resultan estadísticamente significativas; en cuatro países ninguna lo es, y solo en uno (Brasil), tres (es decir menos de la mitad del conjunto) lo son. En la mayor parte de los casos, la significación estadística de una variable se verifica para ambos tipos de migración y cuando esto sucede siempre coincide el signo. El desempleo juvenil es la variable que resulta significativa en más países (4), teniendo tres⁴⁷ de ellos un signo negativo, indicativo de que mayores niveles de desempleo tienden a asociarse con menores niveles de atracción migratoria (probablemente tasas negativas, es decir expulsión, en muchos casos).

Ahora bien, en general hay bastante diversidad entre los países, tanto en términos de ajuste de la regresión como en términos de los coeficientes estadísticamente significativos y su signo. México es un caso extremo pues la regresión explica menos del 6% de la varianza de la migración neta entre ciudades y ninguna variable condicionante del modelo es significativa. Como contrapartida, hay países en que el modelo explica más del 90% de la varianza de la migración neta (Panamá y Paraguay) aunque en ambos la cantidad de variables condicionantes significativas es muy baja (nula en el caso de Panamá).⁴⁸

⁴⁷ Paraguay registra un coeficiente positivo estadísticamente significativo.

⁴⁸ Esto sugiere algunos problemas de estimación relativamente conocidos (multicolinealidad, en particular). La literatura sugiere varios: desde aumentar el tamaño de muestra a usar regresiones sesgadas (como la denominada “*ridge*”), pasando por usar variables subyacentes (identificadas con análisis factorial o de componentes principales) o seleccionar variables mediante algún método a definir (incluyendo el “por pasos” –*stepwise*– típico de la “minería de datos- *data mining*”; ver: www2.uca.es/serv/ai/formacion/spss/Pantalla/18reglin.pdf. p. 44). Estos mejoramientos serán hechos en futuros trabajos, en los que, además se usarán modelos de estimación más sofisticados (Aroca, 2004), cuya variable dependiente no es la migración neta sino el intercambio neto entre todos los orígenes y destinos

Interesantemente, los países con mayor cantidad de ciudades registran las regresiones con menores ajustes, lo que además de tener una potencial explicación estadística (número de casos), tiene un determinante sustantivo importante y con implicaciones metodológicas claves. Ocurre que los países con mayor número de ciudades son los que tienen un sistema urbano más complejo y diversificado. Por ello, los tipos de flujos migratorios entre ciudades que registran son más complejos, incluyendo migración por suburbanización. Como se planteó en el marco teórico, estas modalidades emergentes de migración interna tienen un propósito más bien residencial y por ello se explican por factores diferentes a la migración interurbana tradicional (migración hacia la gran ciudad). Por esto último, no tiene nada de raro que la variabilidad de la migración neta en Panamá sea explicada en casi el 100% por las pocas variables condicionantes usadas. En efecto en Ciudad de Panamá se concentran todos los dinanismos (poblacional, económico y social y cultural) y es a la vez una ciudad muy primada en términos demográficos; su actuación como imán migratorio es muy fácil de explicar y se atiene al modelo tradicional de migración desde las ciudades pequeñas y medianas a la gran ciudad.

Las comparaciones también revelan la importancia de las especificidades nacionales, lo que asesta otro golpe a las pretensiones de modelos universales. En Bolivia, el efecto atractivo de una ciudad (Santa Cruz) influye en la inversión de los signos esperados de los coeficientes, toda vez que ciudades históricas con mayor educación y cobertura de servicios (Cochabamba, Oruro y Potosí, por ejemplo) tienen saldos migratorios negativos significativos. Lo mismo ocurre en República Dominicana, pero por una razón distinta. Allí las dos ciudades principales y con mejores indicadores socioeconómicos (Santo Domingo y Santiago de los Caballeros), todavía presentan índices no menores de atractivo migratorio. Sin embargo, los mayores niveles de atractivo se verifican en ciudades intermedias pujantes por el turismo y la construcción, pero con indicadores solo regulares de condiciones de vida; es el caso, por ejemplo, de Higuey, ciudad principal de la zona turística global de Punta Cana.⁴⁹ Como contrapartida, las grandes expulsoras⁵⁰ son ciudades con escaso dinamismo laboral, en particular para las mujeres, pero con una historia más larga en materia de asentamiento e inversión y, por ende, con condiciones de vida superiores al promedio. Por su parte, en los casos de Chile o Costa Rica la suburbanización se combina con tendencias desconcentradoras del sistema urbano invirtiéndose algunos de los signos esperados, en particular en los coeficientes relativos a educación y servicios básicos. El punto relevante en ambos casos es que con el modelo aplicado la distinción entre los desplazamientos suburbanizadores y aquellos que se dirigen a ciudades dinámicas emergentes no puede hacerse.

En suma, los resultados arrojan ciertas luces sobre este fenómeno creciente y aún poco estudiado de la migración entre ciudades, lo que es sin duda un avance. Pero también muestra muchas sombras y desafíos teóricos y metodológicos quedará para futuras investigaciones y que se discuten en la sección siguiente.

posibles y el vector de variables condicionantes corresponde a diferenciales entre las parejas de todos los orígenes y destinos posibles.

⁴⁹ Cabe consignar, eso sí, que este mayor dinamismo laboral no se refleja en su nivel de desempleo, solo ligeramente inferior al promedio urbano. Más aún, en la regresión nacional el coeficiente de las dos variables de desempleo en la ecuación es, aunque negativo, estadísticamente no significativo (con un nivel de significación de 95%).

⁵⁰ Destacan entre estas Barahona y San Juan de la Maguana, ambas en zonas básicamente agrícolas del Occidente del país y con tasas de desempleo bastante superiores a la media urbana del país.

CUADRO 7.7

MATRIZ DE CORRELACIONES SIMPLES ENTRE MIGRACIÓN INTERNA NETA TOTAL, CON OTRAS CIUDADES Y CON EL RESTO DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS E INDICADORES SOCIOECONÓMICOS (SITUACIÓN LABORAL, EDUCATIVA Y CONDICIONES DE VIDA)

Variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Población (1)	1.000																			
Promedio años de estudio (2)	0.156	1.000																		
Tasa neta de matrícula en la escuela primaria (3)	0.018	0.124	1.000																	
Tasa de conclusión de la primaria (4)	0.065	0.579	0.222	1.000																
Tasa de alfabetismo entre 15 y 24 años (5)	0.068	0.577	0.365	0.766	1.000															
Tasa de desempleo personas entre 15 y 24 años (6)	0.016	-0.072	0.362	-0.305	-0.169	1.000														
Proporción de la población con disponibilidad de agua potable en la vivienda (7)	0.046	0.229	0.371	0.374	0.379	0.038	1.000													
Proporción de la población con disponibilidad de saneamiento en la vivienda (8)	0.061	0.393	0.060	0.471	0.370	-0.235	0.424	1.000												
Proporción de la población con disponibilidad de luz en la vivienda (9)	0.051	-0.021	0.426	0.113	0.106	0.235	0.470	0.144	1.000											
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de teléfono (10)	0.163	0.493	0.404	0.443	0.543	0.003	0.481	0.416	0.349	1.000										
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de celular (11)	0.047	0.075	0.495	-0.418	0.070	0.243	0.423	0.382	0.382	0.508	1.000									
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de computador (12)	0.204	0.773	0.195	0.472	0.545	-0.027	0.463	0.443	0.130	0.693	0.404	1.000								
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de Internet (13)	0.357	0.619	-0.007	0.280	0.377	0.171	0.480	0.521	0.286	0.620	0.276	0.829	1.000							
Tasa de desempleo personas mayores de 15 años (14)	0.010	-0.128	0.296	-0.361	-0.222	0.981	-0.017	-0.260	0.209	-0.045	0.301	-0.077	0.062	1.000						
Migración neta total (15)	0.061	0.110	0.005	0.063	0.086	-0.004	0.054	0.027	0.051	0.139	0.035	0.161	0.202	-0.004	1.000					
Migración neta con el resto del sistema de ciudades (16)	-0.346	0.015	-0.002	0.030	0.050	-0.024	0.042	0.006	0.038	0.070	0.069	0.064	0.191	-0.019	0.865	1.000				
Migración neta con "el resto" de los municipios (17)	0.659	0.194	0.012	0.076	0.092	0.029	0.042	0.044	0.040	0.165	-0.001	0.217	0.202	0.022	0.621	0.144	1.000			
Migración neta total @ (18)	0.020	0.032	0.119	0.100	0.161	0.007	0.147	0.032	0.116	0.173	0.228	0.185	0.229	0.015	0.349	0.315	0.196	1.000		
Migración neta con el resto del sistema de ciudades @ (19)	0.023	-0.001	0.099	0.091	0.149	-0.009	0.171	0.042	0.132	0.199	0.275	0.192	0.221	0.003	0.340	0.335	0.148	0.955	1.000	
Migración neta con "el resto" de los municipios @ (20)	0.005	0.092	0.125	0.086	0.133	0.039	0.047	-0.001	0.043	0.062	-0.025	0.111	0.145	0.037	0.253	0.170	0.234	0.770	0.546	1.00

Fuente: Cálculos propios basados en base de datos DEPUALC ampliada (CELADE, 2009).

Nota: 14 países (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana) y 1439 ciudades de 20 mil o más habitantes. Nota: en negrita coeficientes significativos con un nivel de significación de 99%.

CUADRO 7.8
REGRESIONES LINEALES NACIONALES DE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS SOBRE LA INTENSIDAD DE LA MIGRACIÓN NETA
TOTAL E INTRASISTEMA URBANO: COEFICIENTES SIGNIFICATIVOS (ENTRE PARÉNTESIS EL SIGNO)

País y años censal	R ² (en %) MINT y MINCRSU	Población		Escolaridad		Desempleo juvenil		Agua potable		Saneamiento		Electricidad		Desempleo total	
		MINT	MINCRSU	MINT	MINCRSU	MINT	MINCRSU	MINT	MINCRSU	MINT	MINCRSU	MINT	MINCRSU	MINT	MINCRSU
Bolivia, 2001	39.3-35.7			(-)				(-)							
Brasil, 2000	10.4-11.0					(-)	(-)					(+)	(+)	(+)	(+)
Chile, 2002	45.2-46.4					(-)	(-)			(-)					
Costa Rica, 2000	62.3-56.9							(-)		(+)					
Ecuador, 2001	11.5-12														
El Salvador, 2007	22.5-23.8														
Guatemala, 2002	22.2-28.6				(-)					(+)					
Honduras, 2001	67.8-71.4					(-)	(-)							(+)	(+)
México, 2000	5.3-5.7														
Nicaragua, 2005	45.1-60.7									(-)	(+)	(+)			
Panamá, 2000	95.7-95.1														
Paraguay, 2002	92.9-91.0					(+)	(+)								
Perú, 2007	19.6-19.6			(+)	(+)										
República Dominicana, 2002	55.3-58.4			(-)	(-)										

Fuente: Cálculos propios basados en el procesamiento de microdatos censales

Nota: Nivel de significación usado cambia según el país: Bolivia, 2001: <0.05; Brasil < 0.01; Chile<0.05; Ecuador<0.05; El Salvador<0.05; Guatemala<0.05; México<0.01; Perú<0.05; República Dominicana<0.05; Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay<0.1.

8. Una población rural no menor (en algunos países mayoritaria, todavía) e históricamente postergada

Una de las paradojas territoriales más relevantes e informativas para la promoción de desarrollo sostenible en América Latina es el robusto avance productivo en vastas zonas rurales que contrasta con las persistentes desventajas sociales que experimenta la mayor parte de la población del campo y el retraso productivo de una fracción aún significativa de la agricultura campesina. A estos persistentes factores de expulsión se le debe añadir el conflicto interno en algunos países (Colombia, Perú en las décadas de 1980 y 1990), que provocó un desplazamiento masivo de campesinos y población rural hacia ciudades en busca de cobijo y seguridad. Este contrapunto entre dinamismo productivo y emigración, que se refleja claramente en un título de una publicación reciente de la FAO,⁵¹ parece ser clave para el fracaso de las expectativas de “recuperación demográfica del campo” levantadas por la reorientación del modelo de desarrollo hacia la producción primaria de exportación y el auge experimentado por ciertos productos agrícolas altamente apetecidos por el mercado mundial en los últimos años. En efecto, tal como se adelantó en el acápite sobre el alto grado de urbanización de América Latina, la emigración del campo se ha mantenido durante las últimas décadas y es la explicación directa de la continuación de la urbanización, pese a las adversidades para con las ciudades desatadas en la década de 1980 y que se extendieron por un buen tiempo más.

En línea con un planteamiento ya expuesto en este trabajo con referencia a la trampa de pobreza a la que contribuye la migración en el caso de ciertas regiones de rezago histórico, la emigración del campo también forma parte de la mantención de su rezago relativo. Lo anterior no tanto porque pierda población —de hecho, esto es más bien un alivio considerando la menor productividad y la mayor pobreza rurales—, sino por la selectividad de este flujo de salida, en el que predominan jóvenes y trabajadores, normalmente con educación superior a la media rural. Este efecto se percibe claramente en la estructura por edad de la población rural donde los porcentajes de niños y de adultos mayores son más elevados de los que cabría esperar a la luz del avance de su transición demográfica. Así, parte del bono demográfico que genera la transición demográfica y que puede significar una importante contribución para el desarrollo sustentable, es erosionado por el pertinaz éxodo de jóvenes rurales.

Promover el desarrollo sustentable del campo latinoamericano ha demostrado ser más complicado que lo previsto. Muchas esperanzas se depositaron en los programas de desarrollo rural, pero con bastante frecuencia estos chocaron con limitaciones estructurales (concentración de la tierra, dispersión y falta de conectividad de los campesinos), tuvieron problemas para brindar apoyo técnico eficiente y oportuno, y generaron perfiles educativos y expectativas que tenían más espacio de realización en la ciudad que en el campo. Las reformas agrarias, por su parte, fueron un paso natural ante la altísima concentración de la propiedad rural, que excluía a la mayor parte de la población del recurso productivo básico y que se convertía en una fuerza expulsiva muy poderosa; su implementación, sin embargo presentó varias debilidades y luego fueron frenadas e incluso revertidas con las dictaduras militares que proliferaron en la región. La acción del mercado global en el marco del nuevo modelo orientado a la exportación básicamente primaria, dinamizó algunos rubros y ha modernizado la agricultura en numerosos ámbitos de la región, pero los dividendos de este auge han sido capturados principalmente por grandes

⁵¹ José Graziano da Silva, Sergio Gómez E. Y Rodrigo Castañeda S. (editores) (2009) Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de 8 casos. FAO.

empresas (locales e internacionales) y propietarios, quedando la mayor parte de la población rural con una fracción menor de los mismos. Más aún, algunos de estos rubros son muy extensivos en suelo, lo que sesga su explotación hacia grandes explotaciones, y suelen ser expulsores de población residente y demandante de mano de obra estacional, que puede residir en localidades urbanas. A lo anterior se le suman efectos ambientales adversos de algunos de estos rubros dinámicos, por ejemplo por reducción de biodiversidad.

Este escenario de heterogeneidad estructural y de desigualdades sociales agudas tan propio del campo la región, coexiste con transformaciones profundas del mundo rural en los últimos años. Aunque hay debate sobre los aspectos sustantivos de esta realidad emergente —que algunos autores han etiquetado como “nueva ruralidad”, despertando controversia—, pueden mencionarse algunos: la expansión de la agricultura tecnificada, volcada a la exportación, de grandes proporciones y manejada por grandes propietarios y corporaciones; la multiplicación de la agroindustria, el debilitamiento de la identidad entre lo rural y lo agrícola por la creciente importancia del denominado empleo rural no agrícola (ERNA), y el relajamiento de los límites entre lo urbano y lo rural, que se ha expresado en un aumento del intercambio cotidiano entre estos ámbitos, sea de residentes rurales que trabajan en ciudades o de residentes urbanos que se desempeñan en actividades rurales.

En suma, hay un desafío pendiente en materia de desarrollo sostenible del campo y los patrones de localización de la población (sobre todo alta dispersión, aunque en algunos casos también densidad excesiva y sobreexplotación de la tierra) y de migración (la selectividad juvenil del éxodo rural⁵²) forman parte de los escollos. Las alternativas de política no pueden coartar el derecho a migrar y si deben: a) actuar sobre barreras estructurales que tienden a excluir a la población de los progresos productivos rurales en curso —entre ellas la desigual distribución de recursos (tierra, tecnología, educación, crédito, seguros, etc.) y los déficits de infraestructura y conectividad; b) avanzar en modalidades de prestación universal de servicios básicos y sociales que enfrenten —de manera creativa, haciendo uso de las nuevas tecnologías y reconociendo las nuevas imbricaciones entre el mundo urbano y el rural— las dificultades que implican la dispersión y la poca conectividad de un segmento importante de la población rural; y c) extender, con ajustes si es necesario, hacia el conjunto de la población rural la institucionalidad y los programas de protección social, equidad de género, apoyo técnico, promoción comunitaria y emprendimiento, actualmente muy concentrados en áreas urbanas.

⁵² De hecho, se trata de una situación que amerita atención específica, pues para los jóvenes rurales las ciudades tienen atractivos especiales y el campo tiene fuerzas expulsoras amplificadas

BIBLIOGRAFÍA

- Albadalejo, Manuel (2001), “The Determinants of Competitiveness in SME Clusters: Evidence and Policies for Latin America”, en H. Katrack y R. Strange (eds.), *Small-Scale Enterprises in Developing and Transitional Economies*, Macmillan, Londres.
- Altenburg, Tilman (2001), “La promoción de clusters industriales en América Latina. Experiencias y estrategias”, Serie Foco Pymes Publicaciones, LGTZ, Buenos Aires.
- _____ (1999), “Pequeñas y medianas empresas en los países en vías de desarrollo. Fomentando su competitividad e integración productiva”, Estudios e informes, 5/1999, IAD, Berlín.
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999), “How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America”, *World Development*, 27 (9): 1693-1713, McGill University, Montreal.
- Arroyo, M. (2001), “La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas”, revista *Papeles de Población*, Año 7, N° 30, pp. 93-129, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Balán, J. (1974), “Migraciones y desarrollo capitalista en el Brasil: ensayo de interpretación histórico-comparativa”, en CLACSO, *Migración y desarrollo: Análisis históricos y aspectos relacionados a la estructura agraria y al proceso de urbanización*, Buenos Aires, p. 65-104.
- Banco Mundial (2009), “Informe sobre el desarrollo mundial 2009”. Una nueva geografía económica, 2009, Washington, D.C.
- Barragán, Federico (2005), “Instituciones e innovación: la experiencia del grupo K’NAN CHOCH en Chiapas, México”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, octubre, 79 (69), CEDLA (Centre for Latin American Research and Documentation), Amsterdam.
- Martin Bell and Salut Muhidin (2009), “Cross-National Comparisons of Internal Migration”, *Human Development Research Paper 2009/30*
- Canales, Alejandro, Patricia Vargas e Israel Montiel (2009a), “Migración y salud en zonas fronterizas: Guatemala y México”, serie *Población y Desarrollo*, N° 91, Santiago de Chile, CELADE – División de Población de la CEPAL, en prensa.
- Canales, A.; Martínez, J.; Reboiras, L.; Rivera, F. (2010). “Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas”; Serie *Población y Desarrollo* N° 95, CELADE/CEPAL, LC/L.3250-P, Santiago.
- CELADE (1984), “Políticas de redistribución de la población en América Latina”, *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago de Chile. Centro Latinoamericano de Demografía.
- CEPAL (2010) “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. Capítulo IV “el lugar importa: disparidades y convergencias territoriales”. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2005a), “Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe”, (LC/G.2331), Santiago de Chile.

- _____ (2005b), “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas”, colección Libros de la CEPAL N° 88 (LC/G.2285-P/E), CEPAL-GTZ, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.157.
- _____ (2003), “Globalización y desarrollo”, [LC/G.2157(SES.29/3)], Santiago de Chile.
- _____ (2002), “Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas”; síntesis y conclusiones [LC/G.2170(SES.29/16)], Santiago de Chile.
- _____ (2000a), “Panorama social de América Latina 1999-2000”, (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- CEPAL/CELADE (1995), “Población, equidad y transformación productiva”, Libros de la CEPAL, N° 35 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8
- Champion, A. (2008). “The changing nature of urban and rural areas in the United Kingdom and other european countries”. En Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, United Nations expert group meeting on population distribution, urbanization, internal migration and development, 21-23 January 2008, New York, pp. 149-169.
www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/EGM_PopDist_Report.pdf.
- CLACSO (1972), Migraciones internas, Buenos Aires.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población de México) (2000), “La situación demográfica en México”, 2000, México D. F.
- Courtis, C., Liguori, G. y Cerrutti, M (2009); “Migración y salud en zonas fronterizas: el Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina”, serie Población y Desarrollo, N° 93, Santiago de Chile, CELADE – División de Población de la CEPAL, en prensa.
- Cuhna Barbosa M. y R. Aricó (2002), “La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, Brasil”, serie Desarrollo Productivo N° 83 (LC/L.1633-P/E), CEPAL, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.172.
- Daher, Antonio (1987), "Agrourbanización for Export", Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, EURE, Vol. XIV, N° 41, pp.7-14.
- Dei Ottati, G. (1994), “Trust, inter-linking transactions and credit in the industrial district”, Cambridge Journal of Economics, Vol. 18 (6), pp. 529-546.
- De Mattos, C. (2001), “Metropolización y suburbanización”, EURE (Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales), vol 27, N° 80, pp.5-8, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Fernández, V. y J. I. Vigil-Greco (2007), “Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina”, Revista Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 6, N° 21, pp. 850-912, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.
- Greenwood, M. (1997), “Internal Migration in Developed Countries”, en M. Rosenzweig y O. Stark (editores), Handbook of Families and Population Economics, pp. 647-720, Elsevier, Amsterdam.
- Guzmán, J. M.; J. Rodríguez; J. Martínez; J. M. Contreras y D. González (2006), “La démographie de l’Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950”, Population-F, Vol. 61, N°

5-6, pp 623-734, Institut National d'études Démographiques (INED), París [en línea] www.ined.fr/fichier/t_publication/1249/publi_pdf1_chronique_ameriquelat.pdf.

- Hakansson H. y J. Johanson (1993), "Industrial Functions of Business Relationships", in D. D. Sharma (ed.), *Advances in International Marketinn. Industrial Networks*, Vol. 5, pp. 13-29.
- Herrera, L.; W. Pecht y F. Olivares (1976), "Crecimiento urbano de América Latina: mapas y planos de ciudades", Serie E, N° 22, CELADE/BID, Santiago de Chile.
- Hiebert, Daniel y David Ley (2001), "Assimilation, cultural pluralism and social exclusion among ethno-cultural groups in Vancouver", Working Paper Series, No. 01-08, February 2001, Canadá: Vancouver Centre of Excellence, Resarch on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM).
- ILPES (2009), "Economía y territorio: desigualdades y políticas", Libros de la CEPAL, N° 99 LC/G.2385-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.16.
- Lahera, E. (2006), "Implementación de políticas de competitividad en economías abiertas", Desarrollo Productivo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Le Tourneau, F.M. (2007) "Présence des forces armées et question de la souveraineté en Amazonie brésilienne", *Problèmes d'Amérique latine*, n°63, pp. 99-120.
- Linn (2010) "Urban poverty in developing countries a scoping study for future research", The Brookings Institution, Washington, Wolfensohn Center for Development, Working Paper 21
- Martine, George (1979), "Migraciones internas: ¿Investigación para qué?", *Notas de Población*, CELADE, Año VII, No. 19, San José, Costa Rica, pp. 9-38
- Meyer-Stamer, Jörg y Ulrich Harmes-Liedtke (2005), "Cómo promover clusters", documento elaborado para el proyecto "Competitividad: conceptos y buenas prácticas. Una herramienta de autoaprendizaje y consulta", del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Mesopartner, documento de trabajo 08 / 2005.
- Morales, Abelardo, Guillermo Acuña y Karina Li Wing-Ching (2009a), "Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica", serie *Población y Desarrollo*, N° 94, Santiago de Chile, CELADE – División de Población de la CEPAL, en prensa.
- _____ (2009b), "Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y el Ecuador", serie *Población y Desarrollo*, N° 92, Santiago de Chile, CELADE – División de Población de la CEPAL, en prensa.
- Nadvi, Khalid (1995), "Industrial Clusters and Networks: Case Studies of SME Growth and Innovation", *Institute of Development Studies-University of Sussex*, Sussex.
- Nadvi, Khalid y Hubert Schmitz (1994), "Industrial clusters in less developed countries: review of experiences and research agenda", *IDS Discussion Paper 339*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
- Ohmae, Kenichi (1995), "End of the Nation State. The Rise of Regional Economies", Free Press, Nueva York.
- Oliveira, Ervatti, O'Neill (2011), "O panorama dos deslocamentos populacionais no Brasil: PNADs e Censos Demográficos". IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Rio de Janeiro, *Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil, Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica*, N° 1

- Perego, Luis (2003), “Competitividad a partir de los agrupamientos industriales. Un modelo integrado y replicable de clusters productivos”, ISBN 84-688-3417-3, eumed.net, [en línea] <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/lhp/index.htm>.
- Pérez-Alemán, Paola (1998), “Institutional transformations and economic development: learning, inter-firm networks and the state in Chile”, Columbia University, Nueva York.
- Perlman, Janice (1976), *The Myth of Marginality*, University of California Press, Berkeley.
- Pinto da Cunha, J. (2002) “Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina”. Serie Población y Desarrollo N° 30. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Pinto da Cunha, J. M. y Rodríguez, J. (2009). “Urban growth and mobility in Latin America”. En International Union for the Scientific Study of Population (USSP), XXVI Conferencia Internacional de Población, 27 de Septiembre a 2 de Octubre de 2009, Marrakech, Marruecos. <http://iussp2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=93519>.
- Porter, Michael (1991), *Las ventajas competitivas de las naciones*, Javier Vergara, Buenos Aires.
- PNUD (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Ramírez, J., Silva, I. y Cuervo, L. (2009), “Economía y territorio: desigualdades y políticas”, Libros de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.16.
- Ramos, Joseph (1999), “Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedor?” mimeo.
- _____ (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales”, Revista de la CEPAL N° 66 (LC/R.17443/Rev. 1), CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez, J. (2011) “Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000”. Santiago de Chile, Serie Población y Desarrollo N° 105, LC/L.3351.
- Rodríguez, Jorge y Busso, Gustavo (2009a) “Migración Interna y desarrollo en América Latina entre 1980-2005: un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países.” Libro de la CEPAL N° 102, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2009b) “Dinámica demográfica y asuntos de la Agenda Urbana en América Latina ¿qué aporta el procesamiento de microdatos censales?” Notas de población N° 86, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2008a). “Migración interna de la población joven: el caso de América Latina”. Revista Latinoamericana de Población, N° 3, pp. 9-26; <http://relap.cucea.udg.mx/articulos/3/articulo%201.pdf>
- _____ (2008b) “Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe”. Revista de la CEPAL N° 96, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.

- _____ (2007) “Migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe: continuidad, cambio y desafíos de política”. Panorama social de América Latina
- _____ (2007a), “Paradojas y contrapuntos de dinámica demográfica metropolitana: algunas respuestas basadas en la explotación intensiva de microdatos censales”, en De Mattos, C. y R. Hidalgo, Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana, Santiago, Eure Libros y Geolibros, p. 19-52.
- _____ (2007b), “Segregación residencial, migración y movilidad espacial. El caso de Santiago de Chile
- _____ (2004a), Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Serie Población y Desarrollo, N° 50 (LC/L.2059-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.3.
- _____ (2002) Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas. Serie Población y Desarrollo N° 32. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Rodríguez, J. y Villa, M. (1998). “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”. En Jordán, R. y Simioni, D. (eds.). Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. Santiago de Chile: CEPAL/Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, pp. 25-68.
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4497/P4497.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/dmaa/h/tpl/top-bottom.xslt>
- Rodríguez, J. y Pinto da Cunha, J. (2009), “Crecimiento urbano y movilidad en América Latina”, RELAP, No. 4-5, pp. 27-64 (con).
- Rodríguez, J. y Busso, G. (2009). Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países. Santiago de Chile: CEPAL.
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/36526/P36526.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Sawyer, D. (1984), “Frontier expansion and retraction in Brazil”. En Schmink, M., Ch. Wood, y Ch. Howard (editores), Frontier expansion in Amazonia, Gainesville, University of Florida Press, p. 180-203.
- Schmitz, Hubert (2000), “Does Local Cooperation Matter? Evidence from Industrial Clusters in South Asia and Latin America”, Oxford Development Studies, 28 (3): 323-336, Routledge, New York.
- Scott, Allen y Michael Storper (2003), “Regions, Globalization, Development”, Regional Studies, 37: 6-7, Cambridge.
- Silva, Iván (2005), “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, Revista de la CEPAL N° 85 (LC/G.2266-P/E), pp.81-100, CEPAL, Santiago de Chile.
- Stefoni, Carolina (2007a), “Los movimientos migratorios como un nuevo agente de integración. El caso Chile-Argentina”. En: M. Artaza y P. Milet (eds.), Nuestros Vecinos, Santiago de Chile: Ril Editores, pp. 69-81.
- _____ (2007b), “La migración en la agenda chileno-peruana. Un camino por construir”, en: M. Artaza y P. Milet (eds.), Nuestros Vecinos, Santiago de Chile: Ril Editores, pp. 551-564.

- _____ (2004), “Inmigración y ciudadanía: la formación de comunidades peruanas en Santiago y la emergencia de nuevos ciudadanos”, en *Política*, 43, pp. 319-335, Santiago: INAP-Universidad de Chile.
- _____ (2001), “Representaciones Culturales y Estereotipos de la Migración Peruana en Chile”, [en línea] Programa Regional de Becas CLACSO <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>> [23 de diciembre de 2008].
- Suzigan, Wilson (2000), “Industrial Clustering in the State of Sao Paulo”, Working Paper CBS 13-00, University of Oxford, Center for Brazilian Studies, Oxford.
- Tuirán, R. (2000) “Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas Zonas Metropolitanas de México”, *Mercado de Valores*, Año LX, N° 3, pp. 47-61, México, D. F.
- UNFPA (2007) “State of World population 2007”, Nueva York, United Nations Population Fund
- United Nations (2008), “Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses”, Nueva York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistical Papers (Ser. M), N° 67.
- Villa, Miguel (1991) “Introducción al análisis de la migración: apuntes de clase; notas preliminares”, Serie B, CELADE, N° 91, CEPAL, Santiago de Chile.
- Villa, M. y J. Rodríguez (1997) “Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX”, *Notas de Población*, N° 65 (LC/DEM/G.177/E), año 25, pp. 17-110, CEPAL, Santiago de Chile.