

Población, territorio y desarrollo sostenible

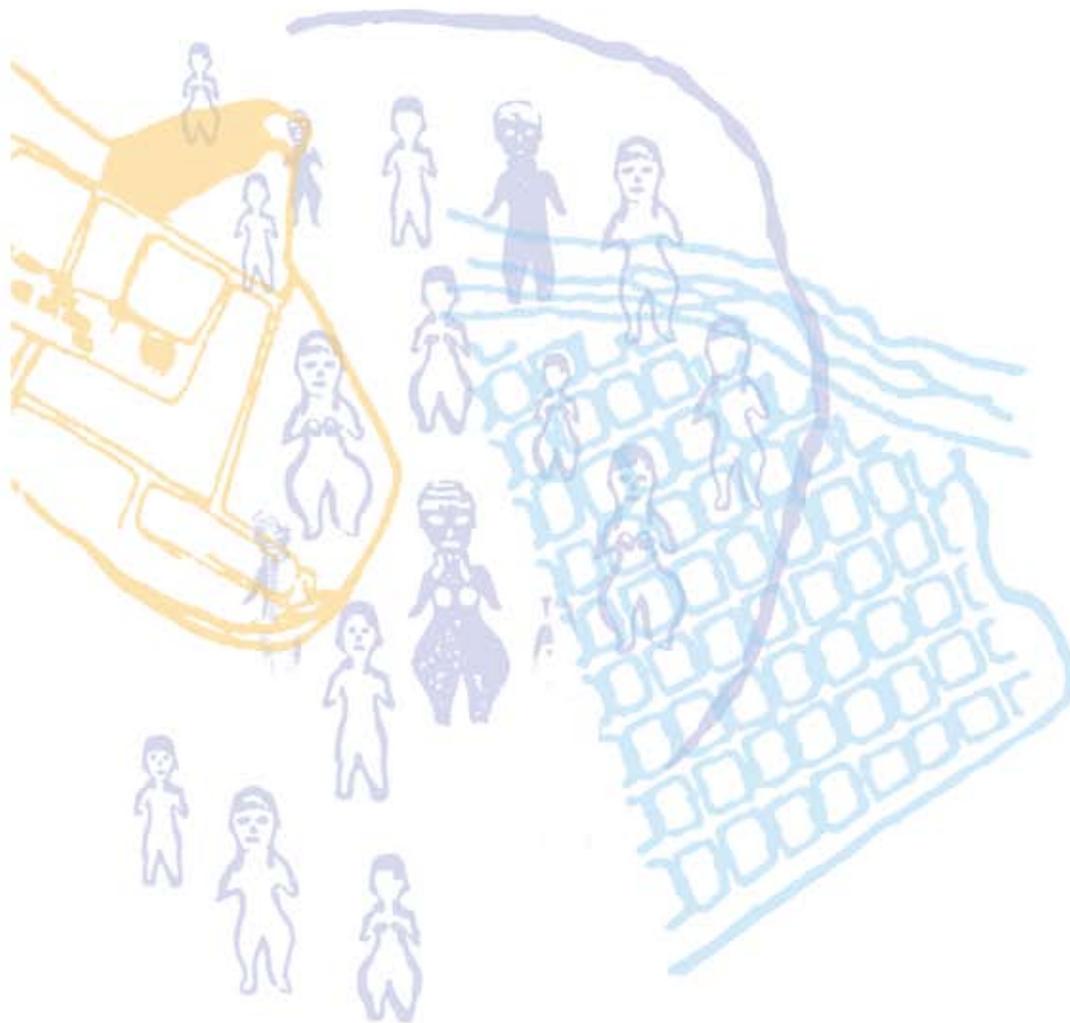


NACIONES UNIDAS

CEPAL



Comité Especial de la CEPAL
sobre Población y Desarrollo
ECUADOR 2012



Población, territorio y desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Comité Especial de la CEPAL
sobre Población y Desarrollo
ESODOR 2012

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Dirk Jaspers_Faijer

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -
División de Población de la CEPAL

Ricardo Pérez

Director de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado bajo la dirección de Dirk Jaspers_Faijer, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, y la coordinación de Paulo Saad, Jefe del Área de Población y Desarrollo del CELADE-División de Población de la CEPAL, y Jorge Rodríguez V., asistente de investigación de la misma área. Se contó asimismo con la colaboración de los siguientes funcionarios y consultores del CELADE-División de Población de la CEPAL: Mario Acuña, Guiomar Bay, Sebastián Carrasco, Fabiana Del Popolo, Nicolás Diestre, Rodrigo Espina, Daniela González, Ciro Martínez, Jorge Martínez, Miguel Ojeda, Leandro Reboiras, Magda Ruiz, Alejandra Silva, Magdalena Soffia, Fernanda Stang, y Miguel Villa. En la elaboración del documento participaron también los siguientes funcionarios y consultores de la CEPAL: Rudolf Buitelaar, Luis Mauricio Cuervo, Luis Riffó y Alicia Williner, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Javier Meneses y Adrián Rodríguez, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial; Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado y Daniela Trucco, de la División de Desarrollo Social; Ricardo Jordán y Raquel Szalachman, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, y Juan Carlos Ramírez, de la oficina de la CEPAL en Bogotá. Se contó asimismo con la colaboración de Martine Dirven, ex Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Se agradece también el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Capítulo I	
Presentación	11
Capítulo II	
Conceptos, definiciones e interrelaciones	15
Capítulo III	
Migración y redistribución espacial de la población: Tendencias generales e interrelaciones específicas	23
Capítulo IV	
El ámbito rural: Cambios profundos y diversos, con pertinaz desigualdad y emigración	27
A. Evolución de la población rural en el contexto internacional y regional	27
1. El crecimiento vegetativo de la población rural.....	35
2. Transferencias rural-urbanas.....	39
B. Patrón de asentamiento rural.....	42
1. Una aproximación a través del análisis de gradientes de densidad.....	42
2. La miríada de asentamientos, la dispersión inconexa y sus implicaciones socioeconómicas	47
3. Los ámbitos rurales cercanos a las ciudades: Interrelaciones rural-urbanas y conformación de nuevos espacios.....	49
C. Algunos antecedentes de la dinámica productiva y económica rural.....	53
D. La pobreza y la desigualdad intrarrural.....	59
E. Diferencias entre áreas rurales y urbanas en acceso a servicios, tecnologías de la información y educación	68
1. Acceso a agua potable y saneamiento.....	68
2. Acceso y uso de tecnologías de información y comunicación.....	70
3. Educación.....	72
Capítulo V	
El poblamiento de las áreas de baja densidad demográfica en América Latina	77
A. Introducción y antecedentes	77
B. Las tendencias demográficas hasta 2000 y su contexto	80
C. La situación reciente y sus perspectivas.....	86
Capítulo VI	
Las áreas fronterizas: Territorios en juego	91
A. Introducción	91
B. Tipología, según la migración, de áreas fronterizas seleccionadas de la región	92

C.	Escenario político y movilidad en torno a las fronteras	94
D.	Perspectivas de investigación y de política para zonas fronterizas: El caso de la salud sexual y reproductiva	95

Capítulo VII

Las desigualdades regionales dentro de los países: el papel de la migración interna	97
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

A.	Introducción	97
B.	Antecedentes sobre la desigualdad regional en América Latina	100
C.	Estancamiento económico y estancamiento demográfico a escala regional: ¿Dos caras de una misma moneda?	102
D.	Equidad territorial, desarrollo regional y migración interna: La situación reciente	103
E.	El efecto cualitativo de la migración: una faceta crucial poco explorada	111

Capítulo VIII

Urbanización persistente: Entre la funcionalidad y el déficit	121
----------------------------------------------------------------------------	------------

A.	Introducción: Urbanización, territorio y desarrollo sostenible	121
B.	Urbanización, migración y desarrollo	123
C.	Tendencias básicas y situación actual de la urbanización	125
D.	Urbanización, desarrollo sostenible y migración rural-urbana	128
E.	Urbanización, migración rural-urbana y composición de la población urbana	132
F.	Urbanización, pobreza y déficits urbanos	137
1.	Condiciones de vida, pobreza urbana y asentamientos precarios	138
2.	El déficit de servicios básicos	141
3.	Movilidad urbana y transporte	143
4.	Equipamiento social y comunitario y espacio público	144
5.	Conclusiones respecto de los déficits urbanos	147

Capítulo IX

Sistema de ciudades: Un universo en expansión	149
------------------------------------------------------------	------------

A.	Introducción	149
B.	El sistema de ciudades de América Latina: La rápida multiplicación	149
C.	Evolución del sistema de ciudades según el rango de tamaño	153
D.	Diferenciales socioeconómicos según el tamaño de la ciudad: Aproximación con indicadores asociados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio	162
E.	Patrones migratorios según las ciudades y las categorías de ciudades	165
F.	Atractivo migratorio, características sociodemográficas y condiciones de vida	172

Capítulo X

Tendencias, mutaciones y desafíos de las ciudades grandes	179
------------------------------------------------------------------------	------------

A.	La metropolización, un rasgo característico de América Latina	179
B.	Situación de las divisiones administrativas mayores con grandes ciudades	181
1.	Evolución demográfica de las grandes ciudades	184
2.	Cifras y debate sobre la primacía y el desarrollo de las grandes ciudades	186

3.	Informalidad y crecimiento periférico	191
4.	Mutaciones estructurales de las metrópolis: Reestructuración y agenda pública	197
5.	A guisa de conclusión: La pertinaz vigencia de las grandes ciudades en América Latina.....	203

Capítulo XI

Hallazgos, mensajes y discusión orientada a políticas	205
--------------------------------------------------------------------	------------

Bibliografía	229
--------------------	-----

Cuadros

Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: migrantes internos según tipo de migración, 1990 y 2000.....	24
Cuadro III.2	Ecuador, Panamá y México: evolución de la tasa bruta de movilidad observada y tipificada por edad.....	24
Cuadro III.3	América Latina (19 países): evolución del índice de efectividad migratoria global y la tasa agregada de migración neta en las divisiones administrativas mayores, por países.....	26
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: porcentaje y tasa de crecimiento de la población rural, 1950-2000	31
Cuadro IV.2	América Latina (países seleccionados): tasa bruta de natalidad y tasa global de fecundidad según área urbana y rural, alrededor de 1990 y 2000	36
Cuadro IV.3	América Latina (países seleccionados): tasas globales de fecundidad según área urbana y rural, censos de las décadas de 1990 y 2000	37
Cuadro IV.4	América Latina (países seleccionados): tasas de mortalidad infantil según área urbana y rural, censos de 1990 y 2000	37
Cuadro IV.5	América Latina (países seleccionados): tasas de mortalidad infantil según área urbana y rural, encuestas de demografía y salud de 1990 y 2000	38
Cuadro IV.6	América Latina: migración neta de áreas rurales a urbanas e importancia relativa de la migración rural-urbana, 1980-2010	40
Cuadro IV.7	América Latina: tamaño de la población urbana y rural, según criterios alternativos de cuantificación, alrededor de 2000	43
Cuadro IV.8	Gradiente que combina densidad de población y actividad económica	44
Cuadro IV.9	Costa Rica: distribución de la población rural y urbana, según definición oficial y gradientes de ruralidad	46
Cuadro IV.10	México: número de localidades rurales y población según tamaño de localidad rural, censo de 2010	48
Cuadro IV.11	América Latina: población en situación de pobreza según área geográfica, alrededor de 2000 y 2010	60
Cuadro IV.12	América Latina (países seleccionados): población con acceso a agua potable y saneamiento según área urbana y rural, censos de 2010	69
Cuadro IV.13	América Latina (países seleccionados): proporción de población con disponibilidad de teléfono fijo y acceso a Internet en el hogar, según área urbana y rural, censos de 2010	71
Cuadro IV.14	América Latina: escolaridad promedio de la población rural, por grupos de edad, censos de 1990 y 2000	72

Cuadro V.1	América Latina (9 países): población y tasas de crecimiento poblacional de divisiones administrativas mayores de baja densidad demográfica seleccionadas, 1950-2000.....	81
Cuadro V.2	América Latina (9 países): saldos migratorios y tasas de migración neta en divisiones administrativas mayores de baja densidad demográfica seleccionadas, 1980-2000.....	82
Cuadro V.3	América Latina (9 países): población urbana y tasas de crecimiento en divisiones administrativas de baja densidad seleccionadas, 1950-2000.....	83
Cuadro V.4	Ecuador: evolución de la migración interna neta de las provincias Amazónicas y de Galápagos, 1977-2010.....	89
Cuadro VII.1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): correlación lineal simple entre el índice de desarrollo humano (IDH) y la tasa de migración interna neta a nivel de divisiones administrativas mayores, censos de la ronda de 2000	103
Cuadro VII.2	Ecuador: saldo migratorio y tasa de migración interna neta por provincias, 1977-2010	104
Cuadro VII.3	Panamá: saldo migratorio y tasa de migración interna neta por provincias y comarcas, 1995-2010	110
Cuadro VII.4	América Latina (países y años seleccionados): efectos de la migración sobre la estructura etaria y educativa, DAM desaventajadas.....	113
Cuadro VII.5	América Latina (países y años seleccionados): efectos de la migración, la inmigración y la emigración sobre la escolaridad media de los jefes de hogar, DAM desaventajadas.....	114
Cuadro VII.6	Perú (departamentos serranos): indicadores de migración neta, 2002-2007	115
Cuadro VII.7	Perú (departamentos serranos): efecto de la migración sobre el índice de dependencia demográfica, DAM de pobreza crónica, 2007.....	115
Cuadro VII.8	Panamá: efectos de la migración, la inmigración y la emigración sobre la escolaridad media de la población de 25 a 39 años, 2010	117
Cuadro VII.9	Ecuador: efectos de la inmigración y la emigración sobre la escolaridad media de los jefes de hogar a escala de DAM (provincias), censo de 2010	118
Cuadro VIII.1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): tipología según grado de urbanización en 1950 y 2010	128
Cuadro VIII.2	América Latina y el Caribe (20 países): importancia relativa de la transferencia neta rural-urbana en el crecimiento de la población urbana, 1980-2010	133
Cuadro VIII.3	Panamá: estimación del efecto de la migración rural-urbana sobre el índice de masculinidad de las zonas rural y urbana, 2005-2010	135
Cuadro VIII.4	Panamá: estimación del efecto de la migración rural-urbana sobre la proporción de población infantil de las zonas rural y urbana, 2005-2010	135
Cuadro VIII.5	Panamá: estimación del efecto de la migración rural urbana sobre la proporción de adultos mayores de las zonas rural y urbana, 2005-2010	135
Cuadro VIII.6	Panamá: estimación del efecto de la migración rural-urbana sobre la escolaridad media de la población de 30 a 49 años de edad de las zonas rural y urbana, 2005-2010	136
Cuadro VIII.7	Panamá: estimación del efecto de la migración rural-urbana sobre la escolaridad media de los jefes de hogar de las zonas rural y urbana, 2005-2010	137
Cuadro VIII.8	Mundo (grandes regiones): población urbana que reside en tugurios (<i>slums</i>)	141

Cuadro VIII.9	América Latina y el Caribe (países seleccionados): indicadores de acceso a servicios básicos en áreas urbanas, censos de la década de 2000.....	142
Cuadro IX.1	América Latina: cantidad de ciudades según el rango de tamaño, 1950-2000	152
Cuadro IX.2	América Latina: análisis longitudinal prospectivo de la evolución de la población del sistema de ciudades, según las categorías de tamaño demográfico	158
Cuadro IX.3	América Latina: análisis longitudinal retrospectivo de la evolución de la población del sistema de ciudades, según las categorías de tamaño demográfico	159
Cuadro IX.4	Panamá: número de ciudades y población según la categoría de las ciudades, 1950-2010	160
Cuadro IX.5	Ecuador: número de ciudades y población según la categoría de las ciudades, 1950-2010	161
Cuadro IX.6	América Latina (14 países) (1.439 ciudades de más de 20.000 habitantes agrupadas según su tamaño demográfico): migración neta total (absoluta y relativa) con el resto del sistema urbano y el resto del sistema de ciudades	162
Cuadro IX.7	América Latina (9 países) (917 ciudades de más de 20.000 habitantes agrupadas según su tamaño demográfico): migración neta total y con el resto del sistema urbano (totales y porcentaje de migración neta positiva), censos de la década de 1990	168
Cuadro IX.8	América Latina (14 países) (1.439 ciudades de más de 20.000 habitantes agrupadas según su tamaño demográfico): migración neta total y con el resto del sistema urbano (totales y porcentaje de migración neta positiva), censos de la década de 2000.....	169
Cuadro IX.9	América Latina (3 países seleccionados): ciudades metropolitanas según su migración neta total, cercana y lejana (saldos absolutos), censos de la década de 2010.....	170
Cuadro IX.10	América Latina y el Caribe (14 países): matriz de correlaciones simples entre la migración interna neta total, con otras ciudades y con el resto del sistema de asentamientos humanos, e indicadores socioeconómicos (situación laboral, educativa y de condiciones de vida).....	173
Cuadro IX.11	América Latina y el Caribe (14 países): regresiones lineales nacionales de variables socioeconómicas sobre la intensidad de la migración neta total e intrasistema urbano, coeficientes significativos	176
Cuadro X.1	América Latina y el Caribe: porcentajes de la población total, rural y urbana mundial.....	179
Cuadro X.2	América Latina: evolución del peso relativo de la población de las DAM metropolitanas o las capitales en la población nacional, 1950-2000	182
Cuadro X.3	América Latina: evolución del peso relativo de la población de las DAM metropolitanas o las capitales en la población urbana total del país, 1950-2000	183
Cuadro X.4	América Latina y el Caribe: concentración de la población en ciudades grandes.....	184
Cuadro X.5	América Latina: población y tasa de crecimiento de ciudades con uno a cuatro millones de habitantes, por número de ciudades, 1950-2000.....	185

Gráficos

Gráfico IV.1	Población rural según grandes regiones del mundo, 1950-2050.....	27
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe: total de población rural, 1950-2015.....	28
Gráfico IV.3	América Latina: tasa de crecimiento de la población rural en el período intercensal 1990-2000 y porcentaje urbano según censo de 2000.....	32
Gráfico IV.4	Gradiente de densidad y actividad económica, censos de 2000.....	45
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe (15 países): distribución del empleo rural entre actividades primarias, secundarias y terciarias.....	51
Gráfico IV.6	América Latina: población rural en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2000 y 2010.....	61
Gráfico IV.7	Incidencia de la pobreza entre hogares rurales, según tipologías.....	62
Gráfico IV.8	Tipologías de economías rurales, basadas en los porcentajes de empleo en la agricultura y la incidencia de la pobreza entre los hogares.....	63
Gráfico IV.9	Incidencia de la pobreza entre hogares rurales, según condición étnica.....	66
Gráfico IV.10	América Latina (países seleccionados): población con acceso a agua potable y saneamiento según área urbana y rural, censos de 2000.....	69
Gráfico IV.11	América Latina: proporción de población con disponibilidad de teléfono fijo y acceso a Internet en el hogar según área urbana y rural, censos de 2000.....	71
Gráfico IV.12	América Latina: promedio de años de estudio de la población de 30 a 59 años según área urbana y rural, censos de 2000.....	73
Gráfico IV.13	América Latina: brechas rural-urbanas en educación, por grupo de edad, alrededor de 2008.....	74
Gráfico V.1	México: evolución de la tasa de migración interna neta por entidad federativa, 1985-2010.....	90
Gráfico VII.1	México: tasas de migración interna neta por entidades federativas, 1985-2010.....	108
Gráfico VII.2	México: tasa de migración interna neta, 2005-2010, e índice de desarrollo humano por entidades federativas, 2006.....	108
Gráfico VII.3	Ecuador: tasas de pobreza, 2005-2006, y de migración interna neta por provincias, 2005-2010.....	109
Gráfico VII.4	Panamá: tasa de migración interna neta, 2005-2010, e índice de desarrollo humano (IDH) de 2006, por provincias.....	110
Gráfico VII.5	México: efecto de la migración sobre la escolaridad de la población de 25 a 39 años de edad por entidades federativas, censo de 2010.....	116
Gráfico VII.6	Ecuador: efecto de la migración sobre la escolaridad (población de 25 a 39 años), censo de 2010.....	118
Gráfico VIII.1	Mundo y grandes regiones: población urbana, 1950-2010.....	126
Gráfico VIII.2	América Latina y el Caribe: población urbana e índice de desarrollo humano, 1990, 2000 y 2010.....	130
Gráfico VIII.3	América Latina y el Caribe: población urbana y producto interno bruto per cápita, 1990, 2000 y 2010.....	131
Gráfico VIII.4	América Latina y el Caribe (16 países): tasa neta de matrícula en educación primaria y tasa de conclusión de la educación primaria en áreas urbanas, censos de la década de 2000.....	145
Gráfico VIII.5	América Latina y el Caribe (18 países): grado de satisfacción con la disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos, 2009.....	146

Gráfico IX.1	América Latina: población total que reside en localidades con 2.000 habitantes o más, según el tamaño de las localidades, 1950-2000	154
Gráfico IX.2	América Latina: población que reside en localidades con 2.000 habitantes o más con respecto a la población total que reside en localidades con 2.000 habitantes o más, según el tamaño de las localidades, 1950-2000.....	156
Gráfico IX.3	América Latina: ciudades que tuvieron 20.000 habitantes o más en algún censo de la segunda mitad del siglo XX, cantidad de población en 1950 (eje y logarítmico) y tasa de crecimiento, 1950 y 2000	157
Gráfico IX.4	América Latina (1.735 ciudades): indicadores de educación según el rango de tamaño de las ciudades, censos de la década de 2000	163
Gráfico IX.5	América Latina (1.735 ciudades): tasa de desempleo según el rango de tamaño de las ciudades, censos de la década de 2000	164
Gráfico IX.6	América Latina (1.735 ciudades): indicadores de acceso a servicios básicos y equipamiento en el hogar según el rango de tamaño de las ciudades, censos de la década de 2000.....	164
Gráfico IX.7	América Latina (1.735 ciudades): indicadores de acceso a servicios básicos y equipamiento en el hogar según el rango de tamaño de las ciudades, censos de la década de 2000.....	166
Gráfico X.1	América Latina: índice de primacía, 1950-2000	187

Recuadros

Recuadro IV.1	Definiciones y estimaciones de la población rural a partir de gradientes	28
Recuadro IV.2	El rezago de las áreas rurales y la expulsión del campo	34
Recuadro IV.3	El envejecimiento de las áreas rurales.....	41
Recuadro IV.4	Tendencias recientes de la actividad agrícola en el contexto económico mundial	53
Recuadro IV.5	Efectos de la producción de soja en cinco países de la región	55
Recuadro IV.6	Mercado del trabajo y pobreza rural	64
Recuadro IV.7	Programas de transferencias condicionadas y pobreza rural.....	67
Recuadro IV.8	Fecundidad adolescente en América Latina: una expresión de las desigualdades sociales y territoriales	75
Recuadro V.1	La obsesión desarrollista y geopolítica por la Amazonia y las paradojas actuales	79
Recuadro V.2	América Latina: evolución demográfica de divisiones administrativas mayores (DAM) de baja densidad, 1950-2000	85
Recuadro VII.1	Cómo medir el efecto de la migración en la composición de la población de las entidades de origen y de destino	112
Recuadro IX.1	México: una visión funcional del sistema de ciudades	150
Recuadro X.1	Concentración metropolitana: un fenómeno que no se limita a la población.....	180
Recuadro X.2	Visiones de la informalidad urbana en América Latina	193
Recuadro XI.1	Ecuador: articulado de la Constitución de 2008 vinculado con el desarrollo y los derechos territoriales, incluido el buen vivir	207
Recuadro XI.2	Experiencias recientes de políticas de desarrollo rural con enfoque territorial	211
Recuadro XI.3	Protección del ecosistema y la etnicidad en la Amazonia: el ejemplo del código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización del Ecuador.....	215

Recuadro XI.4	El Plan de acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía legal del Brasil (PPCDAM)	216
Recuadro XI.5	Hacia un enfoque de familia de políticas territoriales.....	219
Recuadro XI.6	El Estatuto de las ciudades del Brasil: aportes, limitaciones y desafíos	220
Recuadro XI.7	Iniciativas de mejoramiento del transporte público en la región.....	222
Recuadro XI.8	El gobierno metropolitano: necesidad, desafíos y opciones.....	226

Mapas

Mapa IV.1	América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento intercensal de la población rural, 1990-2000	34
Mapa IV.2	Costa Rica: gradiente de ruralidad.....	46
Mapa V.1	América del Sur: densidad de población según división administrativa mayor (DAM), 1950 y 2000.....	78
Mapa V.2	Mesoamérica: densidad de población según división administrativa mayor (DAM), 1950 y 2000.....	78
Mapa V.3	Brasil: tasa de crecimiento demográfico a escala municipal, 2000-2010	88
Mapa VII.1	América Latina y el Caribe: tasa de mortalidad infantil por divisiones administrativas mayores (DAM), alrededor de 2010	98
Mapa VII.2	América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante según divisiones administrativas mayores, alrededor de 2006.....	99
Mapa VII.3	Chile: clasificación de divisiones administrativas mayores (DAM) según su condición migratoria, censos de las rondas de 1990 y 2000	105
Mapa VII.4	Brasil: clasificación de divisiones administrativas mayores (DAM) según su condición migratoria, censos de las rondas de 1990 y 2000	106
Mapa VII.5	Bolivia (Estado Plurinacional de): clasificación de divisiones administrativas mayores según su condición migratoria, censos de las rondas de 1990 y 2000	106
Mapa IX.1	América del Sur: evolución de la cantidad y el tamaño demográfico de las ciudades, 1950 y 2000.....	152
Mapa IX.2	Centroamérica y el Caribe: evolución de la cantidad y el tamaño demográfico de las ciudades, 1950 y 2000	153
Mapa X.1	América Latina (países seleccionados): tasas de crecimiento intercensal de las aglomeraciones metropolitanas en divisiones administrativas menores, 1990-2000.....	191
Mapa X.2	México: tasas de crecimiento intercensales en divisiones administrativas menores, 2000-2010	192
Mapa X.3	Gran Buenos Aires y Gran Santiago: disparidades socioeconómicas seleccionadas entre municipios centrales y periféricos, censos de la ronda de 2000.....	195
Mapa X.4	Ciudad de México: área metropolitana extendida, censos de 2000 y 2010.....	199
Mapa X.5	Población migrante peruana residente en el Gran Santiago, censo 2002	202
Mapa X.6	Población extranjera residente en Ciudad de Panamá, censo 2010.....	202

Capítulo I

PRESENTACIÓN

El Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo se estableció durante el vigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL y se reunió por primera vez en oportunidad del período de sesiones siguiente, celebrado en San José, en abril de 1996. Su objetivo es asegurar una adecuada implementación, seguimiento y revisión del Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo, además de examinar la situación de la región en materia de población y los aspectos relacionados con la ejecución e institucionalización de políticas y programas al respecto (CEPAL, 1996, párrafos 78 y 99).

En cumplimiento de esta responsabilidad, el Comité ha evaluado periódicamente la ejecución del Plan de Acción Regional y del Programa de Acción de la CIPD, examinando diferentes aspectos relevantes de la relación entre la población y el desarrollo, entre los cuales destacan los temas de población, salud reproductiva y pobreza (1998); población, juventud y desarrollo (2000); vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas (2002); población, envejecimiento y desarrollo (2004); migración internacional, derechos humanos y desarrollo (2006), transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo de América Latina y el Caribe (2008), y más recientemente población, desarrollo y salud, incluida la salud sexual y reproductiva (2010).

En el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, que se llevó a cabo en Brasilia entre el 30 de mayo y el 1 de junio de 2010, se aprobó la resolución 657(XXXIII) denominada “Comité Especial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre Población y Desarrollo”, mediante la cual se tomó nota de los “Acuerdos sobre población y desarrollo: temas prioritarios para 2010-2012”, aprobados en la reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo celebrada en Santiago del 12 al 14 de mayo de 2010.

En el punto 24 de estos acuerdos se “Decide que en la próxima reunión ordinaria del Comité Especial, que se celebrará en 2012, se analice el tema población, territorio y desarrollo” y “pide además a la Secretaría que, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, se encargue de preparar los documentos sustantivos correspondientes”.

Con el fin de atender la solicitud formulada por los países, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL ha elaborado el presente documento, en que se resume, con énfasis y orientaciones propias, un estudio más extenso y detallado que también será presentado y discutido en la reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo de 2012.

El objetivo del presente texto es ofrecer una descripción actualizada de las tendencias, los contextos y los debates en materia de población, territorio y desarrollo sostenible y analizar sus relaciones con las políticas públicas. El trabajo gira en torno a tres ejes: los dos primeros vertebran los capítulos empíricos (III a X) y el tercero articula el capítulo final. El primer eje consiste en la exposición y el seguimiento, sobre la base de la información más reciente disponible —incluidos algunos censos de la década de 2010— de los patrones de localización y de movilidad espacial de la población latinoamericana, con especial referencia a ciertos tipos de territorio. El segundo eje es la indagación de las relaciones entre estos patrones y el desarrollo sostenible en diferentes tipos de territorio existentes en América Latina y el Caribe. El tercero corresponde a la reflexión y propuesta de políticas para promover

relaciones armónicas y sinérgicas entre la localización y movilidad espacial de la población y el desarrollo sostenible en los diferentes tipos de territorios analizados.

Así, el documento se estructura en 11 capítulos, siendo el primero de ellos esta presentación. El capítulo II sirve como marco de referencia para el análisis empírico. Se discuten y precisan los conceptos centrales del documento —población, territorio y desarrollo sostenible— teniendo como antecedente clave el documento *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a) y estudios previos sobre el tema del CELADE-División de Población de la CEPAL y otras divisiones. Se identifican las interrelaciones generales entre la dinámica demográfica y el desarrollo sostenible, que posteriormente se analizan con detalle en el texto. Se justifica y ofrece una operacionalización de los tipos de territorios que se deben examinar —divisiones administrativas mayores (DAM) y divisiones administrativas menores (DAME), el ámbito rural, las zonas de baja densidad demográfica, las zonas fronterizas o transnacionales, las regiones (como DAM), el ámbito urbano, las ciudades (localidades de 20.000 habitantes o más) como sistema y las grandes ciudades (de 1 millón de habitantes o más). Se mencionan algunos territorios relevantes excluidos del listado —como las cuencas, las zonas de riesgo ambiental, en particular las más vulnerables frente al cambio climático, y las zonas protegidas— y se establecen las aproximaciones y las escalas usadas en el análisis.

En los capítulos empíricos (III a X) se describen y analizan las tendencias y las relaciones entre la población, el territorio y el desarrollo sostenible, con especial referencia a los territorios seleccionados.

En el capítulo III se aborda con una perspectiva regional, de una manera general y con una aproximación netamente empírica, la evolución de la intensidad de la migración y del efecto redistributivo de población de la migración, en particular la interna. El objetivo es actualizar el conocimiento de la que puede ser considerada la relación más clásica y, a la vez, más básica entre población y territorio. Este conocimiento será de utilidad para evaluaciones más profundas de esta relación, así como para análisis integrales de la relación entre población, territorio y desarrollo sostenible.

En el capítulo IV se analiza la dinámica demográfica del campo latinoamericano y sus relaciones con el territorio rural y su desarrollo. No se inician los capítulos temáticos con este asunto porque se le atribuya una mayor importancia; de hecho, uno de los principales mensajes del documento se refiere a la necesidad de prepararse para un futuro cada vez más urbano. Sin embargo, tampoco es casual comenzar por el territorio rural —que, por lo demás, cubre la mayor parte de la superficie regional—, pues se aspira a visibilizarlo, ya que suele ser olvidado o postergado a causa de la creciente gravitación demográfica, socioeconómica, política, cultural y mediática del ámbito urbano en América Latina.

A continuación, en el capítulo V se examinan territorios que tienen relaciones muy especiales con la población y su dinámica. Se trata de los “territorios de baja densidad demográfica”, altamente sensibles a los procesos de poblamiento por migración. Son zonas en apariencia rurales, pero cuya realidad difiere significativamente de la del campo por diversos motivos; por ejemplo, en muchos casos la mayor parte de su creciente población, aunque aún exigua, se clasifica como urbana. De cualquier forma, el eje articulador del examen son las complejas relaciones que existen entre los diferentes pobladores de estas áreas (aborígenes, residentes antiguos, colonos recientes y trabajadores temporales, entre otros), la intensidad y las modalidades de su poblamiento, la naturaleza de las actividades económicas y de las inversiones predominantes, y los equilibrios ecosistémicos. Se trata de territorios que han adquirido un gran protagonismo político en los últimos años, debido a que las apreciaciones internacionales y nacionales sobre estas zonas han variado significativamente, por la creciente valoración de su papel en los equilibrios ecosistémicos globales, nacionales y locales. Pese a ello, siguen operando respecto de ellas intereses y prácticas que suelen chocar con estas nuevas percepciones.

En el capítulo VI se aborda la cuestión de las áreas fronterizas, donde interactúan y se mezclan pueblos, tradiciones, leyes, negocios y hasta idiomas o jergas de dos o más países. Se trata de ámbitos donde el dinamismo, el intercambio y las oportunidades conviven, a veces conflictivamente, con el control, la asimetría y los riesgos. Entre estos últimos sobresalen los relativos al maltrato, la discriminación, la explotación o la exposición a enfermedades transmisibles, entre ellas las infecciones de transmisión sexual (ITS); en general, las personas migrantes son las más afectadas por estas adversidades. Dedicar un capítulo a las áreas fronterizas tiene un cierto carácter reivindicatorio, pues estas zonas suelen ser postergadas por una doble confusión. Por una parte, tras un período de inversión pública relativamente cuantiosa por objetivos geopolíticos, lo que predomina ahora es la suposición de que las externalidades positivas de frontera operan de manera natural, por el mero empuje de las fuerzas del mercado. Sin embargo, la evidencia sugiere que este supuesto carece de una base sólida. Por otro lado, la fluidez de las fronteras limita a menudo las capacidades de gobernabilidad por parte de los Estados nacionales, con lo que la institucionalidad pública suele ser débil y estar poco preparada para enfrentar los riesgos específicos de estos ámbitos. De esta forma, en contraste con la imagen que a veces se tiene de que las zonas de frontera son territorios privilegiados y pujantes, en realidad muchas sufren abandono, desprotección y desorden, lo que obliga a repensar el tratamiento que los Estados les otorgan, tanto por separado como aliados en su condición de vecinos.

En el capítulo VII se retoma un asunto planteado abiertamente y con rigor en el documento institucional de la CEPAL (2010a) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Se trata de las desigualdades regionales dentro de los países de América Latina y el Caribe, que son agudas y persistentes y que entrañan riesgos en forma de trampas de pobreza y conculcación de derechos en ciertas áreas. En este capítulo se indaga en las relaciones entre la dinámica demográfica regional, en particular la migración entre regiones, y el desarrollo desigual de estas. En ese sentido, se recuperan algunas de las ideas y cálculos presentados en *La hora de la igualdad* y se profundiza en los factores demográficos, en particular las disparidades del crecimiento poblacional entre regiones y los efectos de la migración en la composición sociodemográfica de estas.

En los capítulos VIII, IX y X se analiza la dinámica demográfica de los territorios urbanos y su relación con los procesos de desarrollo económico y social de los países, del ámbito urbano y de diferentes tipos de ciudades. El capítulo VIII se centra en la urbanización. Aunque primariamente se define en términos estrictamente demográficos —es decir, aumento del porcentaje urbano—, en el análisis se consideran otras de sus dimensiones (productiva, sociocultural y política) clave para entender las relaciones entre la urbanización y el desarrollo. El objeto del capítulo IX son los sistemas de ciudades, que se examinan con el máximo detalle permitido por la fuente básica de información del documento, que son los censos de población. Dada la novedad del enfoque y el carácter reciente de muchas de sus cifras, en este capítulo se da prioridad a la dinámica demográfica y a los intercambios migratorios de los sistemas de ciudades. Para ello se adopta una perspectiva regional y nacional, evitando entrar en análisis de ciudades específicas. En ocasiones se hace referencia a algunas ciudades en particular, pero solo de forma ilustrativa o por tratarse de casos sugerentes y excepcionales. Este énfasis en la dinámica demográfica y migratoria no implica que se descuiden otras dimensiones del desarrollo de los sistemas de ciudades, que también se examinan, en particular en lo relativo a las condiciones de vida y las relaciones entre estas y el tamaño de las ciudades. Por último, en el capítulo X se profundiza en un grupo especial de ciudades: la denominadas grandes o millonarias, por tener más de un millón de habitantes. Se llevan a cabo análisis específicos de las metrópolis y megápolis, definidas operativamente en este documento como las ciudades de 5 a 10 millones de habitantes y las de más de 10 millones de habitantes, respectivamente. Estos análisis se concentran en un conjunto de asuntos que han comenzado a ocupar la agenda pública y académica —como la expansión periférica, la configuración difusa, la conformación de áreas metropolitanas extendidas y la segregación residencial— y que se manifiestan con mayor intensidad

en metrópolis y megápolis. Estos asuntos guardan vínculos profundos con la movilidad espacial y se asocian a la reproducción de las desigualdades, al mal funcionamiento y a la erosión de la cohesión social y la convivencia comunitaria en las metrópolis. Definitivamente, constituyen desafíos emergentes para las políticas públicas, en particular las metropolitanas.

Finalmente, en el capítulo XI se sistematizan los principales hallazgos del estudio, se presentan los mensajes y las reflexiones de política más importantes asociados a estos hallazgos, y se plantean opciones, sugerencias y desafíos para la acción y la investigación futura, en el marco de los planteamientos de la CEPAL sobre desarrollo sostenible e igualdad.

Capítulo II

CONCEPTOS, DEFINICIONES E INTERRELACIONES

El presente trabajo se articula en torno a los tres conceptos que conforman su título: población, territorio y desarrollo sostenible. Se trata de conceptos complejos y polisémicos. Por ello, su definición inicial contribuye tanto a la delimitación teórica como a la precisión semántica.

El concepto de población utilizado en este documento supera con creces las cinco acepciones que acepta la Real Academia Española, que, en general, apuntan a un “conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella”¹. Para los demógrafos y los estudiosos de las relaciones entre la población y el desarrollo, la voz “población” alude a la cantidad, el crecimiento, la estructura y la 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. La definición de población que se usará en este trabajo corresponde a las dimensiones de localización y movilidad territorial de las personas². También se tendrá en cuenta la cantidad, el crecimiento y la estructura de la población, pero básicamente para describir y comparar espacios subnacionales. Eventualmente, la mortalidad y la fecundidad también aparecerán, pero como variables de la dinámica demográfica de espacios 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. Este último, como ya se expuso, destaca la localización y movilidad dentro de los países. Por ello, la noción básica de territorio empleada corresponderá principalmente a espacios subnacionales en los que se asienta la población y entre los cuales se registran intercambios de población. En ocasiones 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.

¹ La Real Academia Española acepta las siguientes acepciones: i) acción y efecto de poblar; ii) conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella; iii) conjunto de edificios y espacios de una ciudad; iv) conjunto de individuos de la misma especie que ocupan una misma área geográfica, y v) conjunto de los individuos o cosas sometido a una evaluación estadística mediante muestreo (véase [en línea] www.rae.es).

² En el presente documento, la voz movilidad referirá siempre, salvo mención explícita en otro sentido, a los desplazamientos físicos de la población en el territorio, cualquiera sea el medio usado para ello. Dado que estos desplazamientos son de una variedad muy amplia, solo se prestará atención sistemática a los que se consideran componentes de la dinámica demográfica, específicamente, la migración interna y la migración internacional. Además, por la naturaleza del texto y por la importancia que tienen para el análisis y las políticas de población, territorio y desarrollo sostenible, se examinarán otros dos desplazamientos, aunque de manera menos sistemática. Se trata de los estacionales, que efectúan los individuos para trabajar en actividades temporales pero sin cambiar de residencia, y los pendulares, realizados entre la residencia y el lugar de trabajo (o de estudio) a diario o periódicamente (*commuting* en inglés, *pendularidade* en portugués); estos últimos se denominarán “conmutación” en el presente texto.

Dicho esto, aún resta bastante para especificar el concepto de territorio usado en este texto. Las acepciones del diccionario son útiles pero insuficientes³: si bien definen los componentes físicos (geográficos) y administrativos, esenciales para el análisis, no contemplan los contenidos sociales, que son clave en las interrelaciones de la población, el territorio y el desarrollo sostenible⁴. Algunos de estos contenidos sociales tienen un fundamento geográfico, como el posicionamiento, pero otros están determinados por la inversión y la dinámica económicas, como la conectividad, o por las estructuras culturales y políticas, como la identidad.

Entre las características geográficas que constituyen la definición de territorio, se encuentran: el clima, la orografía, la hidrografía, la topografía, la calidad del suelo, el régimen de vientos y su base de recursos naturales. Estos atributos constituyen la vocación productiva natural del territorio y definen condiciones generales para el asentamiento de la población y el despliegue de las actividades humanas. En el pasado, estas características determinaban buena parte del futuro productivo y demográfico de los territorios. En la actualidad, es más relevante la acumulación de la acción humana expresada en las instalaciones productivas, la infraestructura, la tecnología, las instituciones, las comunidades y los lazos sociales existentes. Por ello, como se expondrá más adelante, el concepto de territorio utilizado contiene todos sus componentes humanos⁵. Este concepto 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 en este trabajo el territorio relevante es, en principio, el transformado por la acción humana y convertido por ella en espacio social. Por cierto, el territorio intocado o con un escaso grado de artificialidad 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 podrían ser de utilidad, por ejemplo, para la mantención de ciertos equilibrios ecosistémicos mundiales y la sobrevivencia de comunidades ancestrales.

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 abarcar desde el globo terráqueo en su conjunto hasta una localidad casi aislada o una manzana dentro de una gran ciudad— obliga a usar criterios públicos compartidos para identificar los ámbitos concretos objeto de análisis. En segundo lugar, porque los áreas administrativas suelen ser los espacios en que operan las jurisdicciones formales, las políticas y los programas públicos y las institucionales principales, tanto nacionales como subnacionales, para los cuales se levanta información oficial de manera relativamente regular. Debido a ello, los análisis técnicos tienen más posibilidades de servir de apoyo a la toma de decisiones cuando se refieren a estas áreas administrativas. En la práctica, en este trabajo se usarán de manera sistemática a efectos del cálculo de indicadores, mapeo y, en la medida de lo posible, análisis, la división administrativa mayor (DAM) (estados, regiones, departamentos o provincias, dependiendo del

³ La Real Academia Española acepta las siguientes acepciones: i) porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.; ii) terreno (campo o esfera de acción); iii) circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga, y iv) 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.

⁴ Véanse revisiones y discusiones detalladas sobre la conceptualización del territorio en Cuervo (2011), Haesbaert (2011), Ramírez, Silva y Cuervo (2009) y Cuervo y González (1997).

⁵ Esta visión multidimensional está en línea con la aproximación multidisciplinaria que aplica la CEPAL y con la creciente interacción entre disciplinas científicas para el tratamiento de asuntos transversales, como el territorio: “Gracias a las incursiones recientes de disciplinas como la antropología, la sociología, la geografía cultural e incluso la teoría del desarrollo económico local, al concepto de territorio se le ha ido despojando de su monolítica e incontrovertible referencia al espacio físico” (Cuervo, 2011, pág. 13).

país) y la división administrativa menor (DAME) (municipios, comunas, cantones o departamentos). En algunos casos, se emplearán agrupaciones de DAM o de DAME.

El uso de las delimitaciones administrativas no agota la discusión sobre las escalas o el alcance de los ámbitos a analizar. Esto se debe a que algunas distinciones territoriales muy relevantes no tienen estatus administrativo. Al respecto, el caso emblemático es la dicotomía entre el campo y la ciudad o, con mayor rigor, el gradiente entre zonas con población dispersa y paisaje natural (aunque no forzosamente exento de intervención humana) y zonas de alta concentración de 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 asentamiento y uso del territorio que genera especificidades y distinciones en materia productiva, distributiva, consumidora, administrativa, simbólica y de modo de vida. En tal sentido, una primera aproximación a esta distinción debe basarse en las definiciones nacionales de urbano y rural. Pero como estas definiciones difieren entre sí, a veces significativamente, el análisis deberá complementarse, en la medida de lo posible, con otras definiciones que garanticen comparabilidad. Mediante análisis complementarios, basados en investigaciones previas disponibles, se procurará obtener el gradiente urbano y rural, así como los ámbitos y modalidades de interacción en los que 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 de 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 escapan a las divisiones administrativas o están al margen de ellas. Este es el caso de la mayor parte de las escalas naturales inherentes a la envergadura y el funcionamiento de los ecosistemas, incluidas en este funcionamiento las relaciones entre la población y el ecosistema. Un ejemplo relevante es el de las cuencas geográficas, claves para el análisis de las relaciones entre la población y los recursos hídricos, o los riesgos naturales, por ejemplo. Desde otra perspectiva, está bien documentado que los cambios ambientales locales pueden tener efectos regionales o hasta mundiales, en cuyo caso incluso los límites administrativos nacionales resultan insuficientes. Por otra parte, los análisis de la segregación residencial requieren con frecuencia escalas muy desagregadas —zonas censales, barrios o manzanas— que carecen de estatus administrativo. En estos casos, el análisis se efectuará a la escala técnicamente pertinente, pero las conclusiones de política se referirán a los gobiernos locales más cercanos en cada caso.

Como referencia comparativa, el Banco Mundial en su documento *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica* empleó las escalas internacional, nacional y subnacional (básicamente, regional o metropolitana). Estas tres escalas también serán consideradas en este trabajo, pero además se incluirán otras escalas y niveles territoriales de análisis, a fin de enriquecer el diagnóstico y diversificar las conclusiones de política.

Los otros componentes del concepto de territorio que se usará en este trabajo remiten a su posicionamiento, conectividad, artificialidad e identidad. El posicionamiento atañe a la ubicación de cada ámbito y su proximidad física a otros espacios y a ciertos hitos geográficos (como la costa, grandes ríos y valles fértiles, entre otros). Esta ubicación genera oportunidades y también riesgos (por ejemplo, por cercanía o directamente por localización en zonas de alta exposición a desastres naturales), los que constituyen atributos consustanciales a su definición integral. La conectividad ha estado históricamente vinculada al posicionamiento; sin embargo, esta relación se ha debilitado con el progreso tecnológico, por

cuanto la conectividad depende de la acción humana y de las vías de comunicación (ahora también las virtuales) que enlazan un territorio concreto con el resto. La artificialidad corresponde a toda la infraestructura de origen humano que alberga y que es clave para su capacidad productiva. Finalmente, la identidad territorial remite a una visión compartida del espacio en cuestión y su futuro por parte de la población que reside allí.

Cabe destacar que en la consideración del territorio se deben enfrentar las difundidas proposiciones que plantean su pérdida de importancia en el nuevo escenario social y productivo marcado por la globalización, la coordinación a distancia, la fluidez de la información y la virtualización de las comunicaciones e interacciones. Si bien estos procesos son efectivos, su resultado no es la irrelevancia del territorio o de la localización geográfica, sino la aparición de la multiterritorialización. Se trata de la exacerbación de la posibilidad —que siempre existió, pero nunca en los niveles contemporáneos— de tener la vivencia de diferentes territorios al mismo tiempo, reconstruyendo constantemente el nuestro (Haesbaert, 2011).

En suma, la definición de territorio que se usa en este documento establece, en primer lugar, recortes espaciales concretos —en algunos casos, coincidentes con delimitaciones político-administrativas, por ejemplo, cuando se analizan las regiones como DAM, pero en otros no circunscritos a tales límites, por ejemplo, las denominadas zonas de baja densidad de población—, que serán clave para la estructura de los capítulos del documento y sus contenidos⁶. Por otra parte, contiene un conjunto de atributos que definen el territorio como un sistema complejo, que escapan a la visión tradicional restringida a sus componentes físicos y la amplían hacia una visión que subraya su carácter económico, social y cultural.

Respecto del desarrollo sostenible, se utilizará el concepto de la CEPAL, dada su larga tradición en este terreno; esta definición 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. Asimismo, el concepto de desarrollo sostenible que plantea la CEPAL considera la superación del déficit de ciudadanía en materias como el acceso universal a servicios básicos, la protección social y el ejercicio de derechos, en particular los económicos, sociales y culturales. 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 ángulos⁷.

El concepto empleado en este trabajo se basa en tres ejes. El primero es la herencia de la naturaleza, consistente en una base de ecosistemas capaces de autorreproducirse en el tiempo, de satisfacer los requerimientos de espacio y de recursos naturales de las nuevas generaciones y de asegurar equilibrios naturales mundiales y locales cuya ruptura podría traer consecuencias desastrosas para el planeta, o ciertas zonas del globo, y sus habitantes. El segundo eje es el legado de capital, pero no solo en

⁶ Hay muchas otras definiciones posibles, e incluso para ciertos estudios tener una definición puede ser innecesario o impropio: “Este transcurso teórico y conceptual de la idea de territorio le confiere las propiedades de polivalencia, multidimensionalidad y pluriescalaridad que le convierten en una referencia apropiada para aproximarse a un hecho complejo que requiere de maleabilidad y flexibilidad. Por tanto, y para los efectos del análisis que sigue, carece de interés dotar a este concepto de una definición precisa que le haría perder las propiedades que le acabamos de resaltar. Vale, más bien, comprender el campo problemático por él delimitado.” (Cuervo, 2011 pág.15). No es el caso de este documento, que por su naturaleza requiere de una definición de territorio precisa y concreta.

⁷ Véase una revisión reciente de esta crítica en Giddens (2009).

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: i) las capacidades individuales para el desempeño social (siendo la nutrición, la salud y la educación sus objetivos fundamentales); ii) la confianza en los otros, y iii) los códigos de conducta que facilitan una interacción pacífica, creativa y enriquecedora entre las personas. El tercer eje 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, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, a todas las personas, más allá de las naturales diferencias biológicas, familiares y sociales, de crianza y las que surgen de decisiones individuales.

El desarrollo sostenible requiere de avances en estos tres ejes para considerarse como tal, de otra manera, se convierte en estancamiento, en desarrollo espurio por ser excluyente o en desarrollo frágil por carecer de bases materiales de sustentación. Este enfoque de la sostenibilidad, ampliado hasta el punto de poder denominarse sostenibilidad social (y no solo ambiental o económica, aunque incluye ambas dimensiones) no es original; por ejemplo, en un análisis comparativo sobre la sostenibilidad social de las ciudades se indicaba que esta sostenibilidad es el desarrollo (o crecimiento) compatible con la evolución armoniosa de la sociedad civil y el medio ambiente, propicio para la convivencia compatible de grupos cultural y socialmente diversos, y que alienta, a la vez, la integración social, con mejoras en la calidad de vida de todos los segmentos de la población (Polése y Stren, 2000, pág. 16).

La 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 del concepto ni en su medición. El objetivo de precisarlo es identificar dimensiones en las cuales las relaciones entre población y territorio se entrecruzan con el desarrollo sostenible. De este modo, el mensaje subyacente a esta definición es que el documento no se limitará solo a los vínculos entre la redistribución territorial de la población y el crecimiento económico o el mejoramiento de las condiciones de vida, ya que también incluirá análisis de sus vínculos con la evolución de los ecosistemas, el cumplimiento de derechos, la acumulación o desacumulación de capital social y la gobernabilidad social, a diferentes escalas geográficas.

Estas definiciones deben complementarse con el espacio de interacción entre los tres conceptos fundamentales. 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. Asimismo, estos conceptos, que constituyen los pilares del análisis, tienen expresiones dinámicas como la urbanización, la redistribución espacial de la población, la expansión urbana y la expansión de la frontera demográfica. Todos estos procesos serán examinados en este trabajo, primero en su expresión demográfica y luego en otras dimensiones. Esta distinción es clave en el caso de la urbanización, cuyas expresiones económicas y socioculturales suelen destacarse por sobre la demográfica. Pese a lo anterior, en el primer análisis de la urbanización se considerará el aumento del porcentaje urbano de la población y solo secundariamente el aumento de la producción, la distribución, el consumo y el modo de vida urbanos.

Respecto de las interrelaciones entre la población, el territorio y el desarrollo sostenible, numerosos trabajos recientes de diferentes organismos del sistema de las Naciones Unidas han subrayado los vínculos entre la localización y la movilidad de la población, por una parte, y el desarrollo sostenible, por la otra (PNUD, 2009; Banco Mundial, 2008; UNFPA, 2007; ONU-Habitat, 2008). El asentamiento y los desplazamientos de la población producen transformaciones directas en los ecosistemas involucrados, por lo que la distribución y la movilidad de la población en el territorio son fuerzas motrices de alteración

y transformación ecosistémica. La migración y la movilidad internacionales, fenómenos que han adquirido creciente importancia y visibilidad en los últimos años, tienen implicaciones adicionales por vincular a más de un Estado nacional. Ahora bien, estos efectos no son lineales ni tienen un signo preestablecido, pues dependen de una conjunción de factores, entre los que sobresalen la cantidad y las 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.

Por otra parte, la distribución y la movilidad territoriales de la población, incluida la migración internacional, 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 población 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 el ejercicio de la ciudadanía.

Estas estilizaciones que destacan los aspectos positivos de la urbanización para el desarrollo sostenible omiten que:

- i) El mismo desarrollo sostenible desata fuerzas desconcentradoras, algunas de las cuales resultan del 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 el lugar de residencia y el 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 el desarrollo y la concentración de la población (en particular, la concentración en grandes ciudades), pero no significa un retorno a la dispersión aislada pretérita, sino a una vinculación más diversificada entre el desarrollo sostenible, por una parte, y la escala y complejidad de las ciudades y las redes urbanas, por otra.
- ii) La concentración de la población entraña también adversidades, sea porque causa presiones excesivas sobre el ecosistema ocupado, por superación de los límites de funcionamiento de las cadenas productivas, por saturación de las redes de infraestructura o por agotamiento y colapso de los mercados e instituciones sociales creados para cantidades o densidades de población inferiores. En muchos casos, más que de problemas inevitables, se trata de desafíos que pueden enfrentarse, al menos temporalmente, si el aumento de la concentración es gradual, si la economía es sólida y si hay capacidad técnica, gobernabilidad y planificación en materia de políticas públicas.
- iii) La concentración tiene relaciones ambiguas y complejas con algunos asuntos clave de la agenda actual del desarrollo sostenible. Entre ellos, están el calentamiento global y el cambio climático. Aunque a este respecto suele destacarse el lado oscuro de la urbanización⁸ —porque las actividades urbanas son intensivas en emisión de gases de efecto invernadero (si bien esto depende de los ingresos, las conductas, la tecnología y hasta la estructura etaria de cada ciudad) y porque la agrupación de población en ciudades costeras las expone a mayores riesgos en caso de elevación del nivel del mar— diversos estudios muestran que las ciudades,

⁸ La urbanización puede conducir a un aumento superior al 25% en las emisiones proyectadas, sobre todo en regiones en desarrollo, principalmente debido a sus efectos en la oferta laboral (O’Neill y otros, 2010).

al concentrar a la población, dejan libre territorios que pueden 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 adecuadas⁹.

Por su parte, la migración interna 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 y genera mejores ingresos. Además, el desplazamiento dentro de los países constituye un derecho humano básico, que debe garantizarse y protegerse; de hecho, la migración interna suele ser una estrategia que usan las comunidades, los hogares y las personas para enfrentar adversidades, acumular recursos, lograr movilidad social o buscar hábitats más cómodos y acogedores. La migración internacional opera con la misma lógica, pues los flujos tienden a ir desde los países con menor desarrollo relativo hacia los países con mayor desarrollo relativo, lo que normalmente satisface necesidades de mano de obra en las economías desarrolladas, promueve o eleva los ingresos de los migrantes, genera una fuente de ingresos para los países de origen (remesas, en especial para las familias) y reduce en estos la presión sobre los recursos y el mercado de trabajo. La movilidad estacional, por otra parte, responde a la necesidades productivas de ciertos rubros que requieren grandes volúmenes de mano de obra en períodos específicos del año (cosechas agrícolas, por ejemplo), por lo que también contribuye directamente a la producción de los países y permite el acceso al empleo para numerosos trabajadores. La conmutación también cumple esta función de conectar a los trabajadores con los puestos de trabajo, pero su lógica, sus determinantes y consecuencias difieren sensiblemente de los que operan en el caso de la migración y los desplazamientos estacionales, al punto que no tiene sentido identificar de manera genérica su funcionalidad para el desarrollo sostenible.

La descripción anterior está claramente sesgada hacia las potencialidades de la movilidad de la población para el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida. Por ello, oculta eventuales efectos adversos de la movilidad para el desarrollo sustentable y para la trayectoria de vida de los migrantes y sus familias. Entre los daños que pueden producirse están: i) que el desplazamiento desde regiones pobres a regiones ricas aumente la desigualdad territorial y erosione estratégicamente la base de recursos humanos de las primeras (trampa de pobreza), comprometiendo sus opciones de desarrollo sostenible; ii) que la migración no pueda ser absorbida en los lugares de destino de manera sustentable y provoque desequilibrios económicos, sociales o ambientales; iii) que los migrantes no logren mejorar efectivamente sus condiciones de vida porque el lugar de destino no las ofrece o presenta barreras de diferentes tipos para ellos; iv) que los migrantes internacionales, en especial, sean objeto de abuso, estigma, discriminación, segregación, xenofobia o resentimiento por parte de los nativos, que temen ser desplazados o superados por los recién llegados, y v) que los migrantes enfrenten dificultades y barreras para insertarse en un contexto sociocultural distinto y esta tensión acarree consecuencias sobre su salud física y mental o su desempeño social en general.

⁹ Véase, por ejemplo, Martine y otros (2008). Incluso en el estudio antes citado de O'Neill y otros (2010) se indica que la mayor productividad de la mano de obra urbana que se observa en las encuestas de hogares implica que la urbanización tiende a aumentar el crecimiento económico. No obstante, en otros estudios se descubrió que, controlando por el ingreso, la vida urbana puede ser más eficiente en materia de energía. Véase también Romero-Lankao y Dodman (2011).

Cerrar este segundo capítulo —que constituye una suerte de marco de referencia conceptual del texto— con un contrapunto entre potencialidades y riesgos de la localización y movilidad de la población para el desarrollo sostenible de diferentes territorios no es casual. Si bien el trabajo es eminentemente descriptivo, y por ello se sistematiza, presenta y analiza la evidencia más reciente para ofrecer un diagnóstico actualizado y fundamentado sobre el tema, también tiene una dimensión propositiva que es central. Las propuestas estarán en línea con las reflexiones y propuestas de políticas públicas de la CEPAL y apuntarán a asuntos clave para la Comisión, como la búsqueda de mayor igualdad, la protección y el ejercicio de derechos, el fortalecimiento productivo, el cuidado del ambiente y la mejor gobernabilidad. Se considerarán tanto las potencialidades como los riesgos de cada propuesta, así como las condiciones necesarias para su implementación efectiva. Proponer un conjunto de políticas y medidas que generen beneficios a toda la población es un anhelo difícil de alcanzar y, con frecuencia, las intervenciones tienen efectos adversos sobre determinados grupos e implican riesgos de daños colaterales, externalidades negativas o consecuencias peligrosas. En la temática indagada en este trabajo, esa complejidad existe y por ello se procurará anticipar tanto los resultados positivos esperados de las propuestas como sus riesgos potenciales.

Capítulo III

**MIGRACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN:
TENDENCIAS GENERALES E INTERRELACIONES ESPECÍFICAS**

El patrón de localización de la población en el territorio tiene diversos determinantes que interactúan de manera compleja. Entre ellos están la base ecológica y topográfica —que define la aptitud del territorio para el asentamiento humano— y las fuerzas económicas, sociales y políticas —que valorizan los espacios para las personas. 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. Por eso, el patrón actual de la distribución territorial de la población no surge de las potencialidades y ventajas naturales de cada espacio, sino de un conjunto complejo de decisiones que han dotado de riqueza material, social y cultural a cada territorio.

No obstante este intrincado proceso de determinación —y que este documento no pretende desentrañar, sino a lo sumo describir con cierta prolijidad y novedad—, la distribución espacial de la población está condicionada, desde el punto de vista demográfico, por tres factores. El primero es la migración, tanto interna como internacional. En efecto, siempre que haya desplazamientos migratorios y que estos generen saldos migratorios que no sean 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 del de aquellas con emigración neta. El segundo factor es 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. El tercer factor lo constituyen 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, principal fuente de información del presente trabajo, ha permitido realizar hallazgos novedosos respecto de las tendencias generales de la migración y de su efecto agregado sobre la distribución espacial de la población.

En primer lugar, se observa una reducción generalizada de la intensidad migratoria en la región (véase el cuadro III.1). Cabe subrayar que los datos de los censos de la década de 2010 ratifican esta tendencia, si bien también muestran que hay excepciones como en el caso de Panamá, que registró en 2010 una tasa bruta de movilidad superior a la de 1990 aunque inferior a la de 2000 (véase el cuadro III.2)¹. Aprovechando la disponibilidad de datos, en el cuadro III.2 se presentan los resultados de un ejercicio de tipificación por edad de esta tasa, con el fin de evaluar cuánto de esta tendencia descendente pudiera atribuirse a un cambio en la estructura etaria². Los resultados son elocuentes ya que las tasas tipificadas mantienen la tendencia de las tasas observadas.

¹ La tasa bruta de movilidad corresponde al total de migrantes internos durante el período de referencia (que depende de la entidad de referencia utilizada, es decir las DAM o las DAME), dividido por la población empadronada en el censo expuesta al riesgo de haber sido migrante interno en el período de referencia. Como se trata de una tasa anual, el numerador se divide por la cantidad de años que tiene el período de referencia. Suele expresarse por mil. Véanse más detalles en Rodríguez y Busso (2009).

² Como se documenta en Rodríguez y Busso (2009), la migración es altamente selectiva por edad, por cuanto es más intensa durante la juventud. Por ello, las transformaciones de la estructura etaria que modifican la proporción de población joven tienen un efecto directo (efecto de composición) sobre el valor de la tasa. La transición demográfica implica cambios en la estructura etaria que podrían influir exógenamente en la tendencia

Cuadro III.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MIGRANTES INTERNOS SEGÚN TIPO DE MIGRACIÓN,
 1990 Y 2000**
(En porcentajes)

Ronda censal	Migración absoluta o de toda la vida		Migración reciente (en los cinco años previos)	
	DAM ^a	DAME ^b	DAM	DAME
1990	17,5	34,2	5,1	12,6
2000	17,7	35,2	4,0	8,7

Fuente: J. Rodríguez, “Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, pág. 139.

^a Divisiones administrativas mayores.

^b Divisiones administrativas menores.

Cuadro III.2
**ECUADOR, PANAMÁ Y MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA TASA BRUTA DE MOVILIDAD
 OBSERVADA Y TIPIFICADA POR EDAD**
(Por 1.000)

A. 1980 y 1990

País	1980				1990			
	Población de referencia	Migrantes internos en DAM ^a	Tasa observada	Tasa tipificada	Población de referencia	Migrantes internos en DAM	Tasa observada	Tasa tipificada
Ecuador	6 710 228	568 556	84,7	84,7	8 312 119	482 335	58,0	57,7
Panamá					2 021 564	88 529	43,8	43,8
México					66 501 519	3 468 508	49,6	49,6

B. 2000 y 2010

País	2000				2010			
	Población de referencia	Migrantes internos en DAM	Tasa observada	Tasa tipificada	Población de referencia	Migrantes internos en DAM	Tasa observada	Tasa tipificada
Ecuador	10 743 574	562 717	52,4	53,1	12 853 717	608 582	47,3	48,9
Panamá	2 421 143	153 658	63,5	64,1	2 937 455	165 047	56,2	55,1
México	85 275 006	3 784 323	44,4	44,8	99 794 866	3 502 007	35,1	36,3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamientos especiales de los censos de 2010.

^a Divisiones administrativas mayores.

de la tasa bruta de movilidad. Para controlar este efecto, la tipificación aplica las tasas de migración interna por grupos quinquenales de edad a una misma población (la del momento inicial) y ese resultado (tasa tipificada) no se ve afectado por el cambio en la estructura etaria.

Entre las diversas causas potenciales de esta caída destacan la paulatina reducción de la importancia relativa de la migración rural-urbana (que se abordará en el capítulo IV), el reemplazo de la migración por la movilidad cotidiana (*commuting*) y las nuevas formas de interacción virtual. Con todo, esta tendencia y sus determinantes son objeto de debate en los diferentes marcos teóricos existentes para entender la migración interna (Rodríguez, 2007). Un reciente estudio a escala mundial (Bell y Muhidin, 2009) no solo corrobora esta tendencia en el caso de América Latina sino que la verifica en otras regiones del mundo. Se trata pues de una tendencia global, por lo que probablemente sus causas tengan también ese mismo alcance, estando entre ellas las tres mencionadas anteriormente.

Ahora bien, en América Latina hay dos determinantes adicionales que deben subrayarse (Rodríguez y Busso, 2009). El primero es el aumento sostenido de la emigración internacional, que en algunos casos puede actuar como sustituto de la migración interna en espacios seleccionados de los países. El segundo atañe al fin o la interrupción de los grandes programas públicos de redistribución espacial de la población que fueron muy importantes en la región entre las décadas de 1950 y 1980, como se explicará en los capítulos V y VII de este documento. En varios países de la región, esos programas incentivaron —y en algunos casos incluso forzaron— el desplazamiento masivo de población hacia zonas escasamente pobladas; la desaparición de este tipo de programas en el decenio de 1990 significó la extinción de uno de los motores de la migración interna en la región.

La reducción de la intensidad de la migración interna puede conducir a una cierta desvalorización de esta, tanto por parte de los gobiernos, como de los investigadores y la opinión pública. Sin embargo, en este libro se destacará que la cuantía de la migración interna aún es muy significativa, que su perfil está cambiando imponiendo nuevos desafíos y que sus efectos cualitativos, que se medirán usando procedimientos novedosos, son relevantes para lugares de origen y de destino.

Asociado a lo anterior se presenta por primera vez un hallazgo novedoso, la atenuación del efecto redistribuidor de población en el territorio en que se produce la migración interna. Este efecto, a escala agregada (es decir nacional), puede medirse con dos índices: el índice de efectividad migratoria global y la tasa agregada de migración neta.

El índice de efectividad migratoria global (*migration effectiveness index*) 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 efectividad de la migración como fuerza redistribuidora de población en el territorio, que se maximiza cuando solo hay corrientes y no existen contracorrientes, es decir cuando unas entidades solo reciben inmigrantes y otras solo registran emigrantes.

Pero esta efectividad se mide respecto de la 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 efectiva 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. Para capturar este efecto redistributivo total se usa el segundo índice, denominado tasa agregada de migración neta (*aggregate net migration rate*), en que la suma de las migraciones brutas de cada entidad (división administrativa mayor (DAM) o división administrativa menor (DAME)) se divide por el total de población expuesta al riesgo de migrar³.

³ Véanse más detalles sobre cálculos e interpretación en Bell y Muhidin (2009).

El cálculo de ambos índices revela la ausencia de un patrón claro en el caso de la efectividad de la migración, pero sugiere una clara reducción del efecto redistributivo de la población en las DAM, que está ligada a la baja de la intensidad migratoria (véase el cuadro III.3). De hecho, los censos disponibles de la década de 2010 (Panamá, México y Ecuador) sugieren una continuación de esta tendencia a la disminución del efecto redistributivo de la migración.

Estos resultados refuerzan el objetivo de este documento de examinar las relaciones entre población, territorio y desarrollo sostenible superando los enfoques tradicionales centrados solo en la cuantía de los flujos migratorios. La reducción de la migración interna no significa en modo alguno una pérdida de relevancia puesto que sus efectos, como se mostrará en este documento, van mucho más allá de su impacto sobre la redistribución espacial de la población nacional.

Cuadro III.3
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE EFECTIVIDAD MIGRATORIA GLOBAL Y LA TASA AGREGADA DE MIGRACIÓN NETA EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, POR PAÍSES

Países	Índice de efectividad migratoria global				Tasa agregada de migración neta			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Argentina			11,0				0,7	
Bolivia (Estado Plurinacional 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	14,2	8,7	3,3	3,2	1,4
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	1,3
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 (República Bolivariana de)			25,9				2,6	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial de las bases de datos de los censos de 2010 del Ecuador, México y Panamá.

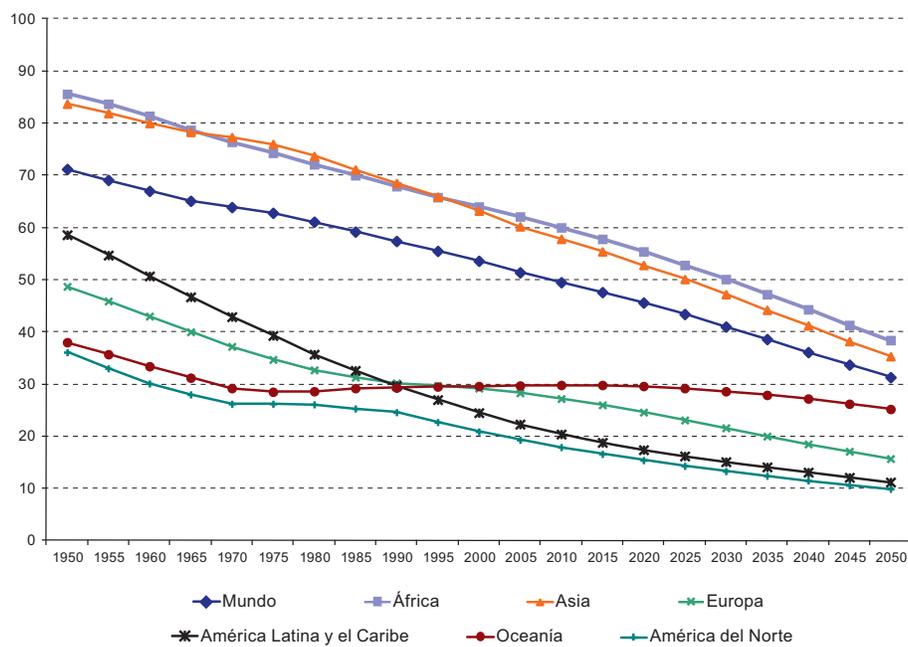
Capítulo IV

EL ÁMBITO RURAL: CAMBIOS PROFUNDOS Y DIVERSOS, CON PERTINAZ DESIGUALDAD Y EMIGRACIÓN

A. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL

A mediados del siglo XX la población rural representaba un poco más del 70% a nivel mundial. África y Asia presentaban las mayores cifras relativas, que superaban el 80%, mientras que América Latina y el Caribe se ubicaba en una situación intermedia: alrededor del 59% de su población residía en áreas rurales. Europa, Oceanía y América del Norte presentaban los porcentajes más bajos de población rural, que no superaban el 49%. En las décadas siguientes el porcentaje de población rural descendió de manera acelerada, especialmente en América Latina y el Caribe. En la actualidad, la región presenta uno de los menores porcentajes de población rural (el 20,4% en 2010), aunque América del Norte sigue teniendo los valores relativos más bajos (18%). Europa y Oceanía, que ostentaban los porcentajes más bajos a inicios de la década de 1950, en la actualidad bordean el 30% de población rural (véase el gráfico IV.1). En las décadas futuras se aprecia que el porcentaje de población rural continuará descendiendo en todo el mundo. América del Norte y América Latina y el Caribe seguirán presentando los porcentajes más bajos; en estas regiones la población rural representará alrededor del 10% de la población total.

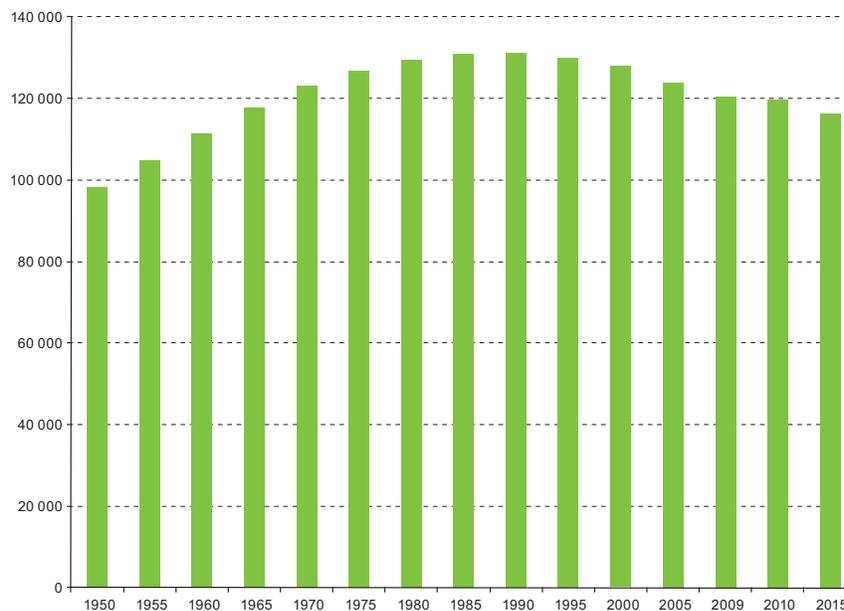
Gráfico IV.1
POBLACIÓN RURAL SEGÚN GRANDES REGIONES DEL MUNDO, 1950-2050
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

Es necesario tener en cuenta que estos descensos de la población rural son en términos relativos, pues en cifras absolutas ha tendido a estabilizarse alrededor de los 110 a 130 millones (véase el gráfico IV.2). Con todo, lo excepcional del caso latinoamericano es que, en aproximadamente 50 años, la región pasó de un predominio prácticamente rural a urbano. Esto se debe a varios factores que se analizarán en este capítulo.

Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TOTAL DE POBLACIÓN RURAL, 1950-2015
(En miles)



Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

En términos metodológicos, la definición de lo urbano y lo rural no ha estado exenta de problemas, pues resulta complejo compatibilizar criterios de diferente índole (numéricos, político-administrativos, paisajísticos, funcionales, entre otros) y, en general, entre los investigadores ha existido un arduo debate sobre la definición de ambos términos. En el recuadro IV.1 se explican los diferentes criterios utilizados para definir la población rural, así como las principales fuentes de información para el estudio de la población. En este análisis se utilizará la definición de población rural proporcionada por los censos de población, aunque se mostrarán otras formas de medición.

Recuadro IV.1 **DEFINICIONES Y ESTIMACIONES DE LA POBLACIÓN RURAL A PARTIR DE GRADIENTES**

Una de las principales fuentes de información para estudiar a la población, en este caso la rural, son los censos de población. Sin embargo, estos presentan múltiples definiciones censales nacionales de urbano y rural, que en algunos casos cambian de un censo a otro, incluso en el mismo país. Esto a veces crea controversia entre los investigadores que tienen dudas sobre la comparabilidad internacional de las cifras censales usadas para cotejos entre países y estimaciones y proyecciones de población.

Entre los criterios para clasificar a la población como urbana y rural en los censos se incluyen criterios de tipo numérico, donde la definición de asentamiento urbano se establece a partir de un determinado número de habitantes (por ejemplo, 1.000, 1.500, 2.000, 2.500), el número de viviendas contiguas o la densidad demográfica de un área, y lo rural es el remanente; o criterios administrativos, donde se define como urbana la cabecera de alguna división administrativa menor (por ejemplo, parroquia, municipio, comuna), y lo rural se define como el saldo restante.

Recuadro IV.1 (continuación)

En algunos casos también se aprecia una combinación de criterios. Por ejemplo, algunos países combinan criterios administrativos y paisajísticos, de forma que lo urbano se define a partir de una combinación de la condición político-administrativa (cabecera municipal) y la disponibilidad de alguna infraestructura básica, cuadrantes y algunos servicios públicos, mientras que la definición de lo rural continúa siendo residual. También se combinan criterios numéricos y funcionales; de esta manera lo urbano se define a partir de un tamaño mínimo de población y la disponibilidad de algún tipo de infraestructura básica para la provisión de servicios públicos, y lo rural se obtiene por residuo, y otros criterios, en los que se establece un mínimo de población y una composición sectorial de la población económicamente activa (véase el siguiente cuadro). Como se aprecia en el cuadro 1, durante estos últimos 50 años los países han cambiado sus criterios de definición; solo algunos han mantenido durante todo el período el mismo criterio. Por ejemplo, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), México y Venezuela (República Bolivariana de), han considerado solo el criterio numérico para determinar la población urbana y rural, aunque el número de población que utilizan para la definición difiere entre ellos y en algunos ha cambiado el número de efectivos para determinar lo urbano y rural entre un censo y otro. En tanto, el Brasil, el Ecuador, Haití, la República Dominicana y el Uruguay han definido la población urbana mediante el criterio político-administrativo. Otros países han definido el ámbito urbano a partir de una combinación de criterios. Tales son los casos de Costa Rica, que combina el criterio político-administrativo y de equipamiento, y Chile, que en los dos últimos censos ha utilizado el criterio numérico y funcional (actividad productiva).

**AMÉRICA LATINA: CLASIFICACIÓN DE LAS DEFINICIONES CENSALES DE URBANO Y RURAL
SEGÚN CRITERIO PRINCIPAL Y SECUNDARIO, CENSOS DE 1950 A 2000**

Criterios secundario o principal	Tamaño de población	Equipamiento y servicios	Actividad productiva	Jerarquía político-administrativa
Tamaño de población	Argentina Bolivia (Estado Plurinacional de) México Puerto Rico Venezuela (República Bolivariana de)	Chile (1970) Cuba (1970, 1981, 2002) Guatemala (1950) Honduras (1961, 1974, 1988, 2001) Nicaragua (1963, 1971, 1995, 2005) Panamá	Chile (1992, 2002) Nicaragua (1963, 1971)	Colombia (1964, 1973) Nicaragua (1995 y 2005) Perú (1972, 1981, 1993, 2007) Guatemala (2002)
Equipamiento y servicios	Cuba (1953)			El Salvador (2007)
Paisaje	Chile (1982)	Chile (1960)		
Jerarquía político-administrativa	Perú (1940)	Costa Rica Paraguay (1962) Perú (1961)	Chile (1952)	Brasil Colombia (1951, 1985, 1993) República Dominicana Ecuador El Salvador (1950, 1961, 1971, 1992) Guatemala (1964, 1973, 1981, 1994) Haití Honduras (1950) Jamaica Nicaragua (1950) Paraguay (1950, 1972, 1982, 1992, 2002) Uruguay

Fuente Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Jorge Rodríguez, "Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: Tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas", *serie Población y desarrollo*, N° 32 (LC/L.1831-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.137.

Es posible constatar que entre los países de la región no existe uniformidad en los criterios a partir de los que se estima la población rural. De esta forma, lo rural es una categoría demográfica y residual, pues primero se define lo que es urbano, se estima la población urbana en función de esto y el residuo es la población rural. Asimismo, los bajos niveles de la población de corte y el no contemplar criterios de densidad y de aislamiento implican que muchas poblaciones que viven en territorios esencialmente rurales (con población dispersa) sean clasificadas como urbanas. Además, en ningún país se consideran explícitamente criterios de densidad de población ni de distancia a centros poblados, que a menudo están asociados con la distinción económica y geográfica entre lo urbano y lo rural (Rodríguez y Meneses, 2011). Por tanto, esta clasificación de definiciones de lo urbano y rural no resuelve la controversia, pues si se opta por una de ellas o se combina más de un criterio, resta por adoptar decisiones de gran importancia operacional, que se refieren a la especificación de los indicadores y puntos de corte adecuados para clasificar cada localidad concreta (Rodríguez, 2002). Si bien los indicadores son obvios cuando se utilizan los criterios numéricos o los político-administrativos, en otros casos la selección puede ser objeto de arduo debate, por ejemplo, las que consideran criterios paisajísticos y funcionales. Por tanto, toda definición enfrenta dilemas respecto de la determinación de los puntos de corte (Rodríguez, 2002).

Recuadro IV.1 (conclusión)

Los cuestionamientos sobre la medición de lo rural han motivado algunas mediciones alternativas. Las visiones más recientes plantean la pertinencia de superar esta visión demográfica, hacia una perspectiva de lo rural como territorio, como una categoría espacial, definida principalmente a partir de criterios de densidad de población, de aislamiento y de actividad económica (Dirven, 2011). Los territorios rurales se caracterizarían entonces por la baja densidad de población, el aislamiento y un predominio de las actividades económicas primarias. La visión territorial también plantea que es importante capturar la heterogeneidad de los territorios rurales, de las interacciones entre “ruralidades” y de estas con lo urbano, así como la evolución entre dichas relaciones. A este fin es importante pasar de mediciones dicotómicas a favor de mediciones a partir de gradientes, o de índices de ruralidad, entre los que destacan los siguientes:

- i) *gradiente que combina densidad y actividad económica*: una aproximación diferente para estimar “lo rural” es a partir de la combinación de la densidad de población y la importancia del empleo en la agricultura. La densidad se obtiene a partir de la población que habita en las áreas de la división administrativa inmediatamente inferior a la municipal (divisiones administrativas menores (DAME)), usando como fuente de información los microdatos censales y la cartografía digital de los censos de población, que se denominan “áreas de análisis”. La incorporación de la actividad económica se realiza en el nivel inferior, que generalmente son las unidades que se definen para el levantamiento de la información censal. En ese nivel se identifican todas aquellas unidades menores en que por lo menos el 35% de la población económicamente activa (PEA) ocupada está empleada en actividades agrícolas. Las unidades identificadas según ese criterio se agregan a nivel de las áreas de análisis. Ello permite determinar, respecto de cada área de análisis, el porcentaje de unidades menores en que al menos el 35% de la PEA es agrícola, respecto del total de unidades menores. Una aproximación un tanto diferente realiza Candia (2011), que combina la información de densidad de población y de empleo en agricultura con el nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en las diferentes categorías de áreas de análisis. El análisis destaca dos resultados importantes: la insatisfacción de las necesidades básicas aumenta a medida que la densidad de población se reduce, y la insatisfacción de las necesidades básicas aumenta a medida que la proporción de PEA agrícola se incrementa, y
- ii) *gradiente rural-urbano que combina más de dos variables*: Saborío y Rodríguez (2008) utilizan herramientas de sistemas de información geográfica (SIG) y de restitución de imágenes de satélite desarrolladas por Arce y Samudio (2008) para elaborar un gradiente de ruralidad que combina información ambiental, uso de la tierra, geográfica (distancia a caminos y distancia a poblados) y económica (importancia del empleo en la agricultura). Primero desarrollan un índice de ruralidad que combina la información de uso de la tierra y de aislamiento. Esta información se resume en un gradiente rural-urbano, que luego se complementa con información sobre la ocupación de la PEA. Este gradiente rompe con el concepto de que la ruralidad es una condición desde la que se avanza linealmente hacia lo urbano. Además, dado que la pobreza no es una variable incluida en ninguno de los índices originales, se ha eliminado por construcción la idea de que rural es igual a pobre o atrasado.

Con todo, y como se constatará en los temas que siguen en este capítulo, la persistencia de las desigualdades sociales que sigue arrojando el uso de la dicotomía urbano-rural en los censos y encuestas constituye un argumento poderoso respecto de su vigencia, razón por la que se le utiliza también en este documento.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Jorge Rodríguez, “Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: Tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, *serie Población y desarrollo*, N° 32 (LC/L.1831-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.137; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.10.II.G.57; A. Rodríguez y J. Meneses, “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011; M. Dirven, “El empleo rural no agrícola: Tendencias, interpretaciones y políticas”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011.

De 1950 a la actualidad es posible constatar que los países de América Latina han transitado, con mayor o menor intensidad, de una situación de predominio demográfico rural a otra de amplia mayoría urbana. En 1950, en 13 de los 20 países de América Latina más del 60% de su población residía en áreas rurales. Destacaban Haití, Guatemala y la República Dominicana por su alto porcentaje de población rural —más del 75% de la población total. En la década de 2000 ese panorama había cambiado y en todos los países de la región la población rural no superaba el 60% de la población total. Los que presentaban los porcentajes más altos eran Guatemala (54%), Haití (59%) y Honduras (54,5%), mientras que la Argentina (9,5%), el Brasil (19%), Chile (13%), el Uruguay (8,2%) y Venezuela (República Bolivariana de) (9,5%) se ubicaban por debajo de la media regional (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE Y TASA DE CRECIMIENTO
DE LA POBLACIÓN RURAL, 1950-2000**
(En porcentajes y por cada 100 habitantes)

	Porcentaje rural						Tasa de crecimiento anual					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
Argentina	37,5	26,2	21,0	17,0	12,8	9,5	-0,9	-0,7	-0,3	-1,3	-1,8	-1,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	66,1	...	58,3	...	42,5	37,6	1,1	...	...	0,1	1,4	0,9
Brasil	63,5	57,0	44,1	32,4	24,7	18,8	1,7	0,6	-0,6	-0,7	-1,3	-0,1
Chile	39,3	31,8	24,9	17,8	16,5	13,4	0,1	-0,6	-0,8	0,9	-0,9	-0,3
Colombia	57,3	47,9	40,9	32,8	29,0	24,0	1,5	1,2	-0,2	0,4	0,3	0,7
Costa Rica	66,5	65,5	59,4	55,5	...	41,0	3,9	2,4	1,7	0,9	...	2,1
Cuba	44,9	...	39,3	31,0	...	24,1	1,4	...	-1,0	-0,5	...	0,2
Ecuador	71,5	64,7	58,6	51,0	44,9	38,9	2,1	2,2	0,9	0,6	0,6	1,4
El Salvador	63,5	61,5	60,5	...	49,6	37,3	2,5	3,3	...	0,8	-1,1	1,1
Guatemala	75,0	66,4	63,6	67,3	65,0	53,9	2,2	1,6	2,7	2,2	1,3	2,0
Haití	87,8	...	79,8	75,5	...	59,2	1,1	...	0,9	1,3	...	1,1
Honduras	69,0	69,6	62,8	61,3	...	54,5	3,0	1,9	3,1	2,4	...	2,6
México	57,4	49,3	41,3	33,7	28,7	25,3	1,5	1,4	1,2	0,3	0,6	1,0
Nicaragua	65,1	59,1	52,3	...	45,6	44,1	2,1	1,0	2,9	...	1,3	2,2
Panamá	64,0	58,5	52,4	49,6	46,3	37,8	2,0	1,8	1,8	1,9	0,0	1,5
Paraguay	65,4	64,2	62,9	57,2	49,7	43,3	2,5	2,6	1,4	1,7	0,8	1,8
Perú	64,7	52,6	40,5	34,8	29,9	24,1	1,2	0,5	0,8	0,9	0,0	0,7
República Dominicana	76,1	69,5	60,3	48,0	43,9	36,4	2,6	1,4	0,9	1,5	-0,3	1,2
Uruguay	...	19,0	16,7	12,7	9,2	8,2	...	-0,5	-2,1	-2,4	-1,1	-1,5
Venezuela (República Bolivariana de)	52,1	37,5	26,9	20,0	15,6	9,5	0,5	0,0	-0,5	2,2	-2,5	-0,1

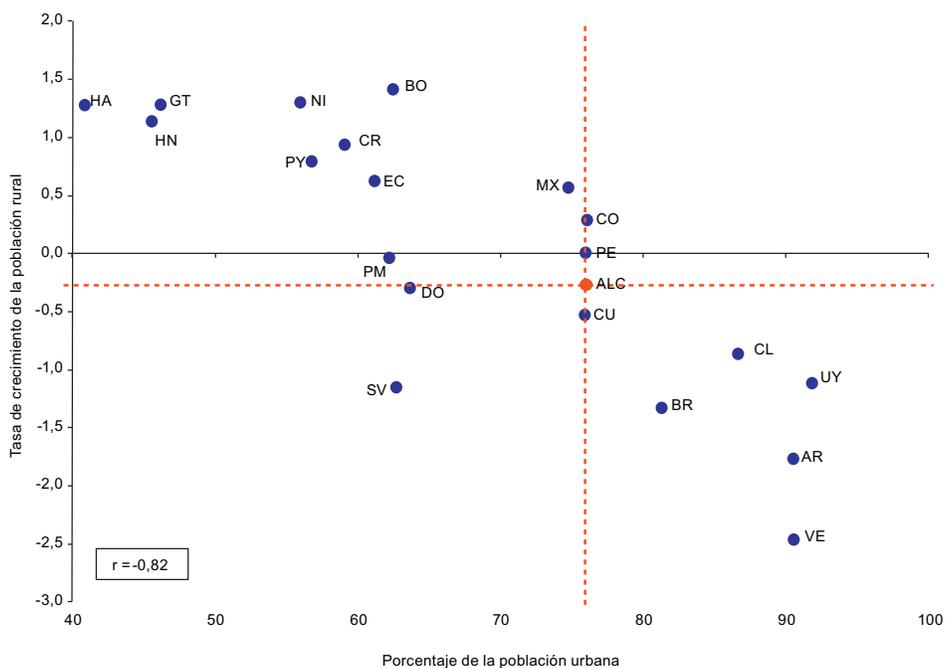
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2010.

Por cierto, la intensidad con que la población rural ha ido descendiendo de manera relativa o, en algunos casos, absoluta, varía entre países y a lo largo del tiempo. De esta manera cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)— presentaron tasas negativas de crecimiento de la población rural durante el período 1950-2000. La Argentina, Chile, y especialmente el Uruguay, son los casos más sobresalientes pues se distinguen por la antigüedad de su urbanización. Desde hace largo tiempo poseen un predominio demográfico de las áreas urbanas y, por tanto, los descensos del ritmo de crecimiento de la población rural fueron más notorios desde sus inicios. En tanto Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Cuba y el Perú han tenido tasas de crecimiento de la población rural positivas durante el período 1950-2000, aunque estas no han superado el 1% medio anual. Es decir, han presentado un ritmo de crecimiento bastante lento, en especial si se compara con sus relativamente altas tasas de

crecimiento de la población urbana. Un tercer grupo de países (Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana) presenta tasas de crecimiento de la población rural levemente superiores, entre un 1% y un 1,8%. Estos países han tenido trayectorias diferentes respecto del descenso relativo de su población rural. Por ejemplo, el Ecuador, El Salvador y México comenzaron a presentar ritmos de crecimiento bajos ya en la década de 1970 y han seguido disminuyéndolos hasta la actualidad. Entretanto, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana experimentaron un descenso abrupto del ritmo de crecimiento de la población rural durante el período 1990-2000. Finalmente, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen tasas de crecimiento de la población rural relativamente altas, superiores al 2% medio anual. Esto se relaciona con el hecho de que el porcentaje de población rural de estos países en la década de 2000 era superior al 40% (véase el cuadro IV.1).

Los descensos absolutos y relativos que ha experimentado la población rural durante el período de análisis, así como su ritmo de crecimiento cada vez más lento, y en varios casos negativo, ponen de relieve que el diferencial de crecimiento, es decir, el ritmo de crecimiento de la población rural, ha sido significativamente inferior al de la urbana (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN RURAL EN EL PERÍODO INTERCENSAL 1990-2000 Y PORCENTAJE URBANO SEGÚN CENSO DE 2000
(Por cada 100 habitantes y en porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2010.

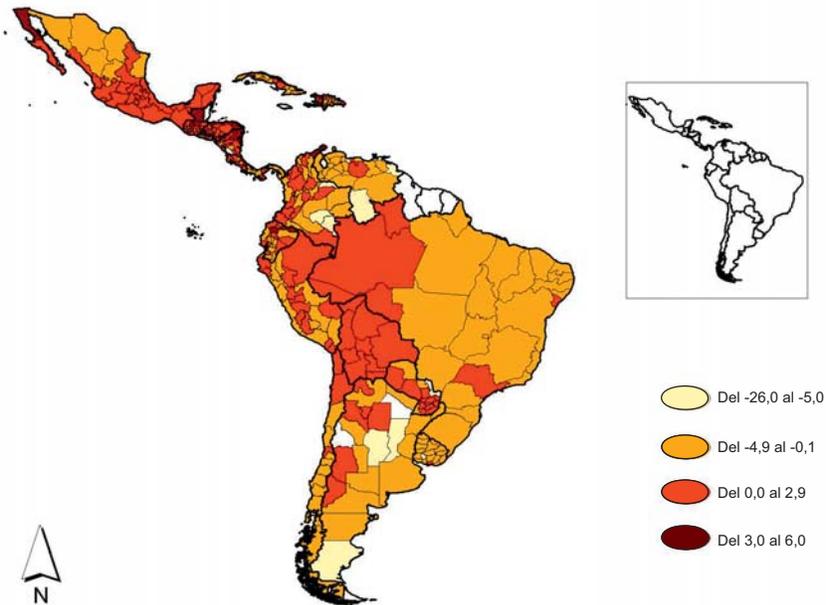
En el gráfico IV.3 se constata que hay una clara correlación negativa entre porcentaje urbano y ritmo de crecimiento de la población rural. De esta manera, en el extremo superior izquierdo del gráfico se ubican los países que se encuentran en pleno proceso de urbanización, pues presentan porcentajes urbanos más bajos que la media regional y tasas positivas y altas de crecimiento de la población rural. Sin embargo, aquí se deben diferenciar dos grupos de países, el primero, compuesto por Guatemala, Haití y Honduras, que aún presentan porcentajes bajos de población urbana y tasas de crecimiento de la población rural altas; el segundo, conformado por Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, Nicaragua y el Paraguay que, aunque están en un proceso un tanto más avanzado de urbanización, sus tasas de crecimiento de la población rural son bastante más altas que la media regional. En el cuadrante inferior derecho se sitúan los países (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), que presentan los porcentajes de población urbana más altos, fruto de una urbanización ya consolidada y, por tanto, sus ritmos de incremento de la población rural son negativos. Cuatro países (Colombia, Cuba, México y el Perú) se ubican muy cerca de la media regional y presentan bajos porcentajes de población rural (inferiores al 25%). En el caso de los tres primeros, la tasa de crecimiento de la población rural es positiva, en tanto que Cuba posee la particularidad de exhibir una tasa de crecimiento negativa de la población rural. Finalmente, en El Salvador, Panamá y la República Dominicana, pese a sus tasas de crecimiento negativas de la población rural, su porcentaje de población urbana está por debajo de la media regional¹.

A niveles subnacionales también se aprecia el descenso absoluto y relativo de la población rural. El escrutinio de la base de datos DEPUALC muestra que dentro de los países el crecimiento rural a escala de divisiones administrativas mayores (DAM) también ha sido bajo. Aun más, en el período 1950-2000, una de cada cuatro DAM tuvo un crecimiento negativo de su población rural, mientras que un 28% del total de DAM tuvo en promedio un crecimiento inferior a un 1% anual. Esa lenta expansión solo puede atribuirse a la transferencia neta de personas del campo a la ciudad, en gran medida por migración, aunque también hay una fracción que se debe a reclasificación y anexión de localidades. Por otra parte, hay DAM cuya población rural creció a un 5% anual o más durante el período 1950-2000, pero son la excepción. En el mapa IV.1 se expone una situación más reciente, con la tasa de crecimiento intercensal del período 1990-2000. En él se aprecia que un importante número de DAM exhibe tasas de crecimiento negativas de la población rural y que solo algunas de países de Mesoamérica, la subregión andina y el Brasil presentan tasas positivas.

Estos descensos sostenidos de la población rural tanto a escala nacional como subnacional responden en parte a las desventajas sociales que experimenta un segmento mayoritario de esta población y el retraso productivo de una fracción aún significativa de la agricultura campesina. Este tema se desarrolla de manera más detallada en el recuadro IV.2.

¹ La media regional del gráfico IV.3 proviene de información censal de los países que realizaron censos en la década de 2000, mientras que la media regional del gráfico IV.1 corresponde a estimaciones y proyecciones de las Naciones Unidas (2009).

Mapa IV.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL
 DE LA POBLACIÓN RURAL, 1990-2000^a**
(Por cada 100 habitantes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo ni aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Recuadro IV.2 **EL REZAGO DE LAS ÁREAS RURALES Y LA EXPULSIÓN DEL CAMPO**

El descenso sostenido de la población rural en términos relativos responde a varios factores de expulsión que han estado presentes en la región. Destacan entre ellos los factores históricos, económicos y sociales.

En primer lugar, las áreas rurales tienen una herencia histórica de desigualdad en la distribución de la tierra y el acceso a ella, pues dos tipos de producción han estado presentes desde hace varios siglos. Uno está asociado a la explotación agraria de grandes extensiones de tierra, que en la actualidad se relaciona con modelos de desarrollo basados en las potencialidades productivas y exportadoras de las grandes propiedades agrícolas. El otro ha estado vinculado a la pequeña propiedad rural, generalmente en manos de campesinos, y presenta un rezago productivo y tecnológico, ya que no siempre han recibido apoyo institucional para enfrentar los retos que implica competir con grandes productores. En este contexto, el avance de la producción a gran escala (para la explotación, principalmente de soja, caña de azúcar y maíz para biocombustibles, bosques no nativos, granos en general y otros) ha contribuido a la expulsión de pequeños campesinos y propietarios de las áreas rurales a ciudades cercanas.

Asimismo, la distribución de la población rural dispersa y en múltiples asentamientos incide en la escasa conectividad entre las áreas rurales y con los centros urbanos, lo que implica un difícil acceso a servicios básicos, educacionales, de salud y, más recientemente, a las tecnologías de información y comunicación. Estos servicios son costosos de implementar en el ámbito rural y, en general, los programas estatales se han centrado fundamentalmente en las áreas urbanas, salvo algunas excepciones en la región. Por tanto, la población rural presenta muy bajos porcentajes de acceso a dichos servicios en comparación con las áreas urbanas. El deseo de acceder a mayores servicios, dado el rezago que presenta el ámbito rural, ha incidido también en los desplazamientos de esta población hacia otras áreas, principalmente urbanas.

Recuadro IV.2 (conclusión)

La pobreza es una de las características más persistente de las áreas rurales y, pese a la disminución que ha presentado en los últimos años, sigue siendo más alta que en la mayoría de las áreas urbanas de los países de la región. Se acentúa aun más en los indígenas, que en su mayoría son pobres. Las áreas de pobreza extrema en el ámbito rural han estado excluidas y rezagadas históricamente, por lo que se han transformado en áreas expulsoras de población, pese a las políticas que han implementado algunos países para promover la retención de los pobladores.

Entre grupos específicos de población y especialmente vulnerables, la población indígena se ha visto afectada también por estas fuerzas expulsoras, ya que la instalación de obras mineras, energéticas y forestales en sus tierras ancestrales los ha obligado a desplazarse a otras áreas. Más recientemente, el conflicto interno en algunos países (en Colombia y en el Perú, en las décadas de 1980 y 1990) y los desastres ambientales y ecológicos (sequías, inundaciones, terremotos, huracanes) han provocado un desplazamiento masivo involuntario de campesinos y población rural hacia ciudades en busca de cobijo y seguridad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, mayo, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124; José Graziano da Silva, Sergio Gómez E. y Rodrigo Castañeda (eds.), *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de 8 casos*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2009; Jorge Rodríguez, “Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: Tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, *serie Población y desarrollo*, N° 32 (LC/L.1831-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.137.

1. El crecimiento vegetativo de la población rural

Hasta ahora se ha constatado el lento, e incluso negativo, crecimiento total de la población rural en contraste con el de la población urbana. Sin embargo resulta pertinente analizar si esto se debe a un descenso sostenido del crecimiento natural de la población rural, es decir, la diferencia entre la fecundidad y la mortalidad, o si más bien el balance migratorio negativo de las áreas rurales ha influido directamente en el decrecimiento de la población rural. Tal planteamiento exige una sencilla prueba de verificación, pues los ámbitos de mayor crecimiento natural deberían ser, en promedio, los que han tendido a aumentar su representación demográfica en el período de referencia (Rodríguez, 2002).

Dar respuesta a esta interrogante podría parecer fácil, pues solo es necesario comparar el crecimiento vegetativo con el crecimiento total de la población rural. Sin embargo, la ausencia, discontinuidad o calidad irregular de la información sobre crecimiento natural a escala de ámbitos subnacionales impide trazar un panorama estilizado de la región. Con todo, la información proveniente de censos —que permite realizar estimaciones indirectas de fecundidad y mortalidad infantil a escalas subnacionales, en este caso urbano-rurales—, de encuestas de demografía y salud —que proporcionan tasas globales de fecundidad y mortalidad infantil según áreas urbanas y rurales— y estadísticas vitales, permite tener una aproximación del crecimiento vegetativo de la población rural.

La información disponible (véanse los cuadros IV.2, IV.3, IV.4 y IV.5) revela que las áreas rurales presentan sistemáticamente tasas globales de fecundidad superiores a las urbanas. Poseen una natalidad alta que sobrecompensa sus también mayores índices de mortalidad y, por tanto, tienen niveles de crecimiento vegetativo por encima del promedio nacional y urbano. Además, hay que tener en cuenta que los avances en la transición demográfica se han dado con mayor rapidez en las áreas urbanas que en las rurales, puesto que estas últimas por lo general han tenido un menor desarrollo socioeconómico, así como condiciones de vida menos favorables.

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA BRUTA DE NATALIDAD Y TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL, ALREDEDOR DE 1990 Y 2000

Países	Año de la encuesta	Tasa bruta de natalidad ^a				Tasa global de fecundidad ^b			
		Total	Urbana	Rural	Razón rural-urbana	Urbana	Rural	Total	Razón rural-urbana
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2008	25,5	23,5	28,4	1,2	2,8	4,9	3,5	1,8
	2003	28,1	26,0	31,5	1,2	3,1	5,5	3,8	1,8
	1998	30,7	27,6	35,8	1,3	3,3	6,4	4,2	1,9
	1994	34,3	31,7	37,4	1,2	...	...	...	...
Brasil	1996	21,6	20,7	25,1	1,2	...	...	...	...
	1991	26,9	24,0	31,0	1,3	...	...	...	...
Colombia	2010	18,0	17,4	20,0	1,1	2,0	2,8	2,1	1,4
	2005	20,4	19,0	24,3	1,3	2,1	3,4	2,4	1,6
	2000	22,7	21,6	25,7	1,2	2,3	3,8	2,6	1,7
	1995	26,5	24,9	29,8	1,2	2,5	4,3	3,0	1,7
	1990	25,8	25,8	25,9	1,0	2,5	3,6	2,8	1,4
Ecuador	2004	...	...	...	...	2,8	3,8	3,2	1,4
	1987	...	...	...	...	3,5	5,3	4,2	1,5
Guatemala	2008	...	...	...	...	2,9	4,2	3,6	1,4
	2002	...	...	...	...	3,3	5,2	4,4	1,6
	1998-1999	38,1	34,9	40,3	1,2	4,1	5,8	5,0	1,4
	1995	37,3	31,7	40,6	1,3	3,8	6,1	5,1	1,6
	1987	...	...	...	...	4,0	6,4	5,5	1,6
Guyana	2009	22,5	17,3	24,4	1,4	...	...	...	...
El Salvador	2008	...	...	...	...	2,0	3,0	2,5	1,5
	2002	...	...	...	...	2,3	3,5	2,8	1,5
	1985	...	...	...	...	3,3	5,4	4,2	1,6
Haití	2005-2006	28,4	25,1	30,3	1,2	2,8	5,0	4,0	1,8
	2000	32,7	30,2	33,8	1,1	3,3	5,8	4,7	1,8
	1994-1995	34,1	30,9	35,7	1,2	3,3	5,9	4,8	1,8
Honduras	2005-2006	26,7	24,3	28,9	1,2	2,6	4,1	3,3	1,6
	2001	...	...	...	...	3,3	5,6	4,4	1,7
Nicaragua	2006	...	...	...	...	2,2	3,5	2,7	1,6
	2001	26,9	23,8	31,0	1,3	2,6	4,4	3,2	1,7
	1998	29,4	26,1	34,2	1,3	2,9	5,0	3,6	1,7
Paraguay	2008	...	...	...	...	2,2	3,0	2,5	1,4
	2004	...	...	...	...	2,5	3,7	2,9	1,5
	1990	32,8	29,9	35,7	1,2	3,6	6,1	4,7	1,7
Perú	2000	21,6	18,6	27,0	1,5	2,2	4,3	2,8	2,0
	1996	27,5	24,3	33,8	1,4	2,8	5,6	3,5	2,0
	1991-1992	28,0	23,5	39,1	1,7	2,8	6,2	3,5	2,2
República Dominicana	2007	20,4	20,0	21,4	1,1	2,3	2,8	2,4	1,2
	2002	25,2	25,3	24,9	1,0	2,8	3,3	3,0	1,2
	1999	23,5	24,1	23,0	1,0	2,7	3,4	2,9	1,3
	1996	27,7	26,4	29,8	1,1	...	...	...	...
	1991	30,3	29,7	30,8	1,0	...	...	...	...

Fuente: Macro International Inc., “Demographic and Health Surveys, Measure DHS Statcompiler” [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

^a Número de nacimientos por cada 1.000 habitantes.

^b Número de hijos por mujer.

Cuadro IV.3
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD SEGÚN
 ÁREA URBANA Y RURAL, CENSOS DE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000**
(Número de hijos por mujer)

Países	Censos	Urbano	Rural	Nacional	Razón rural-urbana
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1992	4,0	6,4	4,9	1,6
	2001	3,3	5,8	4,0	1,8
Brasil	1991	2,4	4,3	2,8	1,8
	2000	2,2	3,5	2,4	1,6
Chile	1992	2,5	3,0	2,6	1,2
	2002	2,0	2,3	2,1	1,2
Ecuador	1990	3,0	4,9	3,7	1,6
	2001	2,5	3,6	2,9	1,4
Guatemala	1994	3,7	6,5	5,4	1,8
	2002	3,4	6,1	4,6	1,8
Honduras	1988	3,7	6,8	5,3	1,8
	2001	2,9	5,1	3,9	1,8
Panamá	1990	2,4	4,1	3,0	1,7
	2000	2,3	3,9	2,8	1,7
Paraguay	1992	3,7	6,0	4,6	1,6
	2002	3,3	5,3	3,9	1,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	3,2	5,1	3,4	1,6
	2001	2,7	4,3	2,8	1,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas de fecundidad con microdatos censales.

Cuadro IV.4
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL
 SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL, CENSOS DE 1990 Y 2000**
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

Países	Censos	Urbano	Rural	Nacional	Razón rural-urbana
Brasil	2000	37,7	50,5	41,3	1,3
	1991	53,3	69,1	58,2	1,3
Chile	2002	12,4	13,6	12,6	1,1
	1992	19,7	26,2	20,8	1,3
Costa Rica	2000	13,4	15,9	14,6	1,2
	1984	18,5	27,2	23,7	1,5
Ecuador	2001	30,3	54,2	40,6	1,8
	1990	47,3	86,1	65,3	1,8
Guatemala	2002	41,7	53,9	49,0	1,3
	1994	56,6	74,0	68,6	1,3
Honduras	2001	28,7	49,4	40,8	1,7
	1988	55,0	76,9	69,0	1,4
México	2000	27,4	39,5	32,7	1,4
	1990	37,1	63,7	45,8	1,7
Panamá	2000	16,9	38,7	27,0	2,3
	1990	18,4	42,4	31,4	2,3
Paraguay	2002	40,2	40,6	40,5	1,0
	1992	46,8	48,8	47,9	1,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones indirectas de mortalidad con microdatos censales.

Cuadro IV.5
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN
 ÁREA URBANA Y RURAL, ENCUESTAS DE DEMOGRAFÍA Y SALUD DE 1990 Y 2000**
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

Países	Año de la encuesta	Tasa de mortalidad infantil			Diferencial rural-urbano
		Total	Urbana	Rural	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	DHS 2008	57,9	42,8	74,6	1,7
	DHS 2003	67,8	57,4	81,4	1,4
	DHS 1998	73,5	53,0	99,9	1,9
	DHS 1994	86,6	68,8	105,8	1,5
	DHS 1989	90,6	73,9	106,6	1,4
Brasil	DHS 1996	48,1	42,4	65,3	1,5
	DHS 1991	93,3	81,0	106,9	1,3
	DHS 1986	84,0	72,9	106,0	1,5
Colombia	DHS 2010	18,1	18,2	17,6	1,0
	DHS 2005	22,1	20,3	25,9	1,3
	DHS 2000	24,4	21,3	31,1	1,5
	DHS 1995	30,8	28,3	35,2	1,2
	DHS 1990	27,0	28,9	23,4	0,8
Ecuador	DHS 1986	38,7	37,5	40,7	1,1
	RHS 2004	31,6	30,3	33,2	1,1
	DHS 1987	65,2	51,6	77,7	1,5
El Salvador	RHS 2008	21,1	15,6	26,1	1,7
	RHS 2002	29,0	29,6	28,6	1,0
	DHS 1985	70,9	57,6	82,4	1,4
Guatemala	RHS 2008	34,4	27,2	38,5	1,4
	RHS 2002	43,7	34,6	48,3	1,4
	Interim DHS 1998-1999	49,1	49,0	49,1	1,0
	DHS 1995	57,2	45,4	62,9	1,4
Guyana	DHS 1987	79,2	66,6	84,2	1,3
	DHS 2009	34,8	45,1	31,7	0,7
Haití	DHS 2005-2006	69,9	57,6	76,0	1,3
	DHS 2000	89,4	87,0	90,5	1,0
	DHS 1994-1995	87,1	83,2	88,9	1,1
Honduras	DHS 2005-2006	28,9	24,1	32,5	1,3
	RHS 2001	35,2	30,5	38,2	1,3
Jamaica	RHS 2008	19,4	18,5	20,3	1,1
México	DHS 1987	56,4	41,6	79,2	1,9
Nicaragua	RHS 2006	33,2	29,1	36,9	1,3
	DHS 2001	35,3	27,7	42,8	1,5
	DHS 1998	45,2	40,0	51,1	1,3
Paraguay	RHS 2008	24,7	26,4	22,4	0,8
	RHS 2004	26,0	24,7	27,5	1,1
	DHS 1990	35,9	32,6	38,7	1,2
Perú	DHS 2000	43,2	28,4	60,3	2,1
	DHS 1996	49,9	34,9	71,0	2,0
	DHS 1991-1992	63,7	47,5	89,9	1,9
	DHS 1986	79,1	55,8	106,1	1,9
República Dominicana	DHS 2007	32,5	33,1	31,4	0,9
	DHS 2002	34,6	33,1	37,5	1,1
	DHS 1999	36,8	35,3	39,1	1,1
	DHS 1996	48,6	45,8	52,6	1,1
	DHS 1991	44,4	37,2	54,4	1,5
	DHS 1986	70,1	71,9	67,9	0,9
Trinidad y Tabago	DHS 1987	30,5	34,2	27,9	0,8

Fuente: Macro International Inc., “Demographic and Health Surveys, Measure DHS Statcompiler” [en línea] <http://www.measuredhs.com>.

De esta manera, la disminución relativa de la población rural y el bajo ritmo de crecimiento que se observa a lo largo de las décadas tienen respuesta en las transferencias netas rural-urbanas. En efecto, tal como se verá en el siguiente apartado, la emigración del campo se ha mantenido durante las últimas décadas y es la explicación directa de la continuación de la urbanización. De no haber existido migración del campo a la ciudad, la región se habría ruralizado a causa de una mayor tasa de crecimiento natural de las áreas rurales.

2. Transferencias rural-urbanas

Desde hace décadas, los flujos desde las áreas rurales a las urbanas, incluidas las grandes ciudades, han estado en el centro de los debates, investigaciones y estudios sobre migración y de las intervenciones en materia migratoria (CEPAL, 2007 y 2009; Rodríguez, 2004). Esto vuelve a cobrar relevancia cada vez que se constata que la pérdida absoluta y relativa de la población rural se debe principalmente a la pertinaz transferencia neta de población del campo a la ciudad, que sigue siendo la fuente demográfica de la urbanización. Con todo, en estudios previos (Lattes, Rodríguez y Villa, 2002; Rodríguez, 2002; Villa, 1992) se destaca que la relevancia de ambos flujos experimentó cambios sustantivos en las dos últimas décadas.

La cuantificación de las transferencias netas rural-urbanas puede realizarse mediante procedimientos directos e indirectos a través de los censos de población. Los primeros no permiten contar con un panorama regional ya que, en la batería de preguntas sobre migración, solo algunos países de la región incluyen una acerca de la migración entre áreas urbanas y rurales. Por tanto, la segunda alternativa consiste en aplicar el procedimiento indirecto denominado “relaciones de supervivencia”, cuyos resultados se presentan en el cuadro IV.6².

Las cifras del cuadro IV.6 relativas a las transferencias netas rural-urbanas revelan que existe una gran heterogeneidad entre los países de la región respecto a las tasas de migración neta rural-urbana. Hay países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana) que presentan elevadas tasas de migración neta, donde la importancia relativa de la migración rural-urbana sigue siendo grande. En tanto, hay otro grupo de países (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) que han disminuido o mantenido relativamente bajas sus tasas de migración neta, donde la contribución relativa de la migración rural-urbana ha tendido a disminuir. De esta manera, en el caso del primer grupo, las transferencias de población rural a la ciudad siguen siendo importantes e influyen significativamente en el crecimiento de la población urbana. En el segundo grupo, esta migración representa una fracción minoritaria y decreciente de la expansión de la población urbana. No obstante, es necesario considerar que cuando el crecimiento vegetativo de la población urbana sea nulo, los aportes de las transferencias rural-urbanas volverán a tener importancia pues serán el factor que incidirá en el crecimiento de la población urbana.

² En la estimación indirecta derivada del uso de relaciones de supervivencia, que se fundamenta en la ecuación compensadora, se utilizan datos censales y relaciones de supervivencia, por lo que la migración neta se estima de manera residual. El empleo de esta técnica requiere de datos sobre la población total y urbana por edad y sexo y estimaciones de mortalidad que se expresan a través de algún juego de relaciones de supervivencia. Estas estimaciones solo proporcionan indicaciones acerca de la magnitud de la migración neta acaecida en un lapso de tiempo, habitualmente el que media entre un censo de población y el siguiente (Villa, 1992).

Cuadro IV.6
**AMÉRICA LATINA: MIGRACIÓN NETA DE ÁREAS RURALES A URBANAS E IMPORTANCIA
 RELATIVA DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA, 1980-2010**

Países	Tasa de migración neta (por 1.000)						Importancia relativa de la migración rural-urbana (en porcentajes)					
	1980-1990		1990-2000		2000-2010		1980-1990		1990-2000		2000-2010	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina	5,1	5,3	3,0	2,9			29,0	29,0	25,2	24,6		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	21,2	23,9	8,0	8,4			55,5	57,0	24,9	30,4		
Brasil	10,6	11,4	7,6	8,6			40,3	41,9	37,5	38,1		
Chile	1,5	1,7	3,5	3,2			8,0	11,2	22,6	23,1		
Colombia	7,3	8,5	7,6	6,8			30,6	34,0	31,2	32,8		
Costa Rica	15,5	15,8	18,9	18,5			42,7	45,1	45,7	46,3		
Cuba	13,2	13,6	4,9	5,2			61,4	59,4	44,8	45,2		
Ecuador	15,1	16,0	10,5	10,2	5,3	5,4	45,5	47,8	38,0	38,6	24,2	24,6
El Salvador	15,4	15,1	16,6	16,5			56,0	55,1	81,5	76,1		
Guatemala	10,6	11,9	25,8	26,3			39,9	42,1	55,3	54,9		
Haití	29,0	12,1	32,6	12,8			48,3	50,9	58,2	118,5		
Honduras	17,5	20,7	14,2	15,6			42,2	49,0	41,5	45,6		
México	8,6	8,4	7,0	7,1	3,1	5,1	40,1	34,3	32,4	32,9	20,5	30,6
Nicaragua	8,4	9,5	4,7	6,2			23,8	27,7	28,9	37,8		
Panamá	10,5	11,6	16,7	15,9	6,4	6,8	36,3	40,6	51,5	51,9	30,7	32,7
Paraguay	18,6	21,0	13,0	14,4			45,6	50,6	42,4	48,0		
Perú	8,1	9,0	7,1	7,7			32,3	35,0	38,3	41,1		
República Dominicana	6,9	6,7	13,1	13,7			27,9	27,9	42,6	52,3		
Uruguay	3,7	3,2	1,2	1,5			37,5	35,5	30,9	35,9		
Venezuela (República Bolivariana de)	5,4	6,3	4,9	4,9			20,6	23,3	19,2	20,4		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procedimiento de relaciones de supervivencia intercensales.

Hay algunas excepciones a esta última relación. En Panamá, por ejemplo, pese a presentar porcentajes cada vez más bajos de población rural, el aporte de la transferencia rural-urbana sigue siendo importante, superior al 30% en 2010. Asimismo, se han registrado cambios bruscos entre ambas décadas que son difíciles de entender (en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y Haití). Estos últimos pueden ser hallazgos que ameriten un estudio adicional o anomalías causadas por situaciones coyunturales o debilidades de la metodología.

En el contexto de la población rural, la transferencia neta de población del campo a la ciudad está lejos de constituir una cifra menor; la erosión conserva su vigor incluso en situaciones de alta urbanización. La migración del campo a la ciudad sigue teniendo un impacto significativo en las zonas rurales, tanto en la moderación de su crecimiento (y el despoblamiento en numerosas áreas) como en el envejecimiento de la población, pues su intensidad varía fuertemente con la edad y los jóvenes son los más propensos a migrar (véase el recuadro IV.3).

Es importante mencionar también el cambio que ha experimentado la migración del campo a la ciudad según sexo. Históricamente, las mujeres han sido actores principales de este flujo, lo que se ha reflejado en la selectividad femenina de la migración regional detectada hasta los años ochenta (Rodríguez, 2004). En casi todos los países, esta preponderancia femenina se atenúa entre las décadas de 1980 y 2000, aunque las cifras recientes de los censos de 2010 no permiten evidenciar que este patrón continúe.

Recuadro IV.3
EL ENVEJECIMIENTO DE LAS ÁREAS RURALES

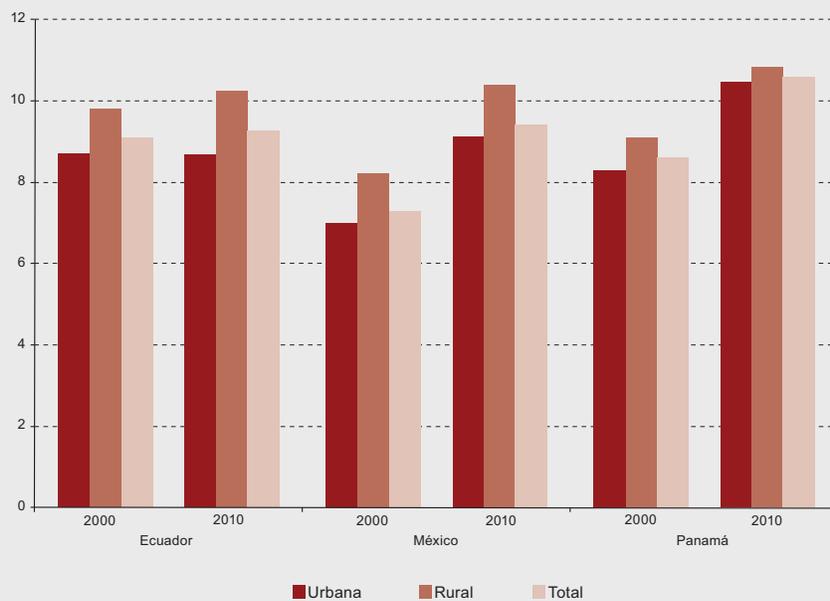
El avance del proceso de envejecimiento demográfico no ha sido homogéneo en la región debido a la heterogeneidad en el avance de la transición demográfica. De esta manera, los países que tardaron poco tiempo en alcanzar un porcentaje de personas mayores superior al 10% se ubican en fases más avanzadas del envejecimiento, mientras que los que han tardado más en alcanzar o superar este porcentaje se ubican en fases más incipientes del proceso.

Las cifras relativas de personas mayores a nivel nacional ocultan diferencias territoriales dentro de los países, una de ellas según áreas urbanas y rurales. Esto se debe en gran medida a la notable desigualdad en materia de transición demográfica entre áreas urbanas y rurales, que se tradujo en un envejecimiento particularmente acentuado en las primeras. Sin embargo, este resultado no se verifica con mayor nitidez debido al efecto de la migración interna, en particular, de la corriente del campo a la ciudad. Esta corriente, sin ser la más cuantiosa en la mayoría de los países de la región (la corriente entre ciudades es la principal en la actualidad), sigue siendo más numerosa que la movilidad en sentido inverso y, por ende, implica una transferencia neta de población del campo a la ciudad.

Como la población que migra desde áreas rurales a urbanas en su mayoría se encuentra en edad laboral, el resultado es un envejecimiento prematuro del campo (en rigor, se aprecia una relación de dependencia mucho más elevada que la que habría en ausencia de la migración del campo a la ciudad) y un engrosamiento extraordinario de las edades intermedias en las ciudades, junto con una sobrerrepresentación femenina (CEPAL, 2003b). Esto no significa, en todo caso, que el ámbito urbano esté menos envejecido que el rural, pues los datos muestran que en la actualidad el envejecimiento en el ámbito urbano casi coincide con el total nacional (véase el siguiente gráfico). El hecho es que, a raíz de la transición demográfica mucho más avanzada en la zona urbana, su porcentaje de personas mayores debería ser más elevado, pero no lo es por la salida de jóvenes del campo a la ciudad. La selectividad según sexo de la migración interna en América Latina y el Caribe —con mayor movimiento entre las mujeres (Rodríguez, 2004)— se manifiesta en las diferencias entre el envejecimiento urbano y el rural de hombres y mujeres.

En el gráfico 1 se confirma lo planteado, si bien el porcentaje de población mayor de 60 años aumentó en los tres países sobre los que se cuenta información censal de ambas décadas, en todos ellos el porcentaje de personas mayores es más alto en las áreas rurales que en las urbanas.

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000 Y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información del Sistema Regional de Indicadores sobre Envejecimiento (SISE).

B. PATRÓN DE ASENTAMIENTO RURAL

Realizar una descripción y análisis detallados del patrón de asentamiento de la población rural es bastante complejo. Esto se debe principalmente a la dificultad de identificar y enumerar cada uno de los asentamientos rurales de los países de la región³. Con todo, hay diversas aproximaciones que permiten analizar el patrón de asentamiento rural y existen evidencias que permiten delinearlos en términos generales.

1. Una aproximación a través del análisis de gradientes de densidad

Una de las opciones para evadir la dicotomía urbano-rural consiste en entender la ruralidad como un gradiente que va desde zonas densamente pobladas a zonas más distantes y con población dispersa. De esta manera no se utiliza directamente el número de habitantes sino la densidad de población a una escala territorial desagregada (Candia, 2011; Rodríguez y Meneses, 2011; Chomitz, Buitz y Thomas, 2004). Para esta nueva forma de medición se proponen dos dimensiones importantes: la densidad de población y la distancia. Estas se consideran como los criterios principales ya que son centrales en la implementación de políticas de intervención en el área rural (Candia, 2011). Por una parte, la densidad demográfica afecta los costos de las políticas sociales y la inversión pública, y las zonas de baja densidad pueden no ser rentables para la inversión privada por problemas de escala, costos de distancia y baja demanda. Por otra, la distancia condiciona el tipo de actividad económica que se desarrolla, pues los costos de transporte inciden en la localización del tipo de producción (von Thünen, 1826; Candia, 2011; Dirven, 2007). Con todo, hay que considerar que, en áreas de cierto tamaño, municipios o incluso distritos censales, la densidad no necesariamente refleja dispersión, ya que pueden existir áreas con la misma cantidad y densidad de población, pero el modo en que se distribuyen sus habitantes en el territorio puede ser totalmente distinto.

Las categorías del gradiente permiten identificar la existencia de distintos tipos de territorios, desde lo distintivamente rural (por ejemplo, rural disperso), transitando desde categorías intermedias —rural concentrado, periferia urbana— hasta distintivamente urbanas —áreas metropolitanas y en general zonas urbanas concentradas con alta densidad de población (Rodríguez y Meneses, 2011). La definición de criterios debe dar cuenta de la existencia de varias “ruralidades” definidas por dinámicas territoriales en permanente evolución e interacción. Debe permitir visualizar espacios integrados que comparten e intercambian grupos de población, complejos productivos, servicios, recursos naturales e instituciones, algunos de los cuales son eminentemente agrícolas, pero con fuertes interrelaciones con aglomeraciones y ciudades adyacentes. Todo lo anterior tendría el fin de disponer de instrumentos analíticos lo más idóneos posibles para orientar las políticas públicas y privadas, ya sean inversiones, programas o proyectos.

Rodríguez y Meneses (2011) presentan un ejercicio de comparación del tamaño de la población urbana y rural, según definiciones alternativas. En el cuadro IV.7 —donde se resume este ejercicio— se identifican en las primeras dos columnas los porcentajes de población rural y urbana según las definiciones oficiales de los países de la región; en las siguientes tres columnas, se presenta un recuento donde lo rural y lo urbano se define en función del tamaño de los asentamientos humanos. Así, se consideran urbanos los asentamientos con 20.000 o más habitantes y se define una categoría intermedia, correspondiente a los asentamientos de entre 2.000 y 19.999 habitantes. Las últimas columnas del cuadro contienen las estimaciones realizadas por Chomitz, Buitz y Thomas (2004), que consideran la densidad de

³ Esto se debe principalmente a la dificultad de identificar y enumerar cada uno de los asentamientos rurales de los países de la región.

la población y la distancia al asentamiento humano de más de 100.000 habitantes más cercano. Estos autores también definen una categoría intermedia, que captura los territorios que no son rurales dispersos (definidos a partir de una densidad menor de 150 habitantes por km²), ni urbanos concentrados (más de 500 habitantes por km² y población en localidades menos densamente pobladas, pero a menos de cuatro horas de una ciudad de más de 100.000 habitantes). Si bien el tema de las distancias es fundamental para comprender cómo funcionan las áreas rurales, hay una dificultad no menor en lo referente a obtener información respecto al tiempo de traslado. En su defecto, se deben manejar múltiples criterios (tipo de camino y de superficie de rodados, modo de transporte más frecuente, grado de pendiente, accidentes geográficos en el camino, entre otros) para aproximarse a un tiempo de traslado más o menos realista.

Cuadro IV.7
**AMÉRICA LATINA: TAMAÑO DE LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL, SEGÚN CRITERIOS
 ALTERNATIVOS DE CUANTIFICACIÓN, ALREDEDOR DE 2000**
(En porcentajes del total de la población)

Países	Criterio oficial		Criterio oficial modificado			Chomitz, Buitz y Thomas (2004)		
	Rural	Urbano	Rural ^a	Intermedio ^b	Urbano ^c	Rural disperso ^d	Intermedio ^e	Urbano concentrado ^f
Argentina	10	90	11	13	77	21	27	52
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38	62	37	8	54	31	49	20
Brasil	19	81	21	15	65	18	38	44
Chile	13	87	12	11	77	8	33	59
Colombia	24	76	25	10	65	11	36	53
Costa Rica	41	59	41	10	49	21	29	50
Cuba	24	76	24	21	55	1	49	50
Ecuador	39	61	39	7	54	7	35	58
El Salvador	37	63	39	17	44	...	...	...
Guatemala	54	46	52	17	31	6	55	39
Haití	59	41	60	6	34	...	100	...
Honduras	55	46	56	11	33	5	52	43
México	25	75	22	17	61	10	39	51
Nicaragua	44	56	45	14	41	17	43	40
Panamá	38	62	38	5	57	42	31	27
Paraguay	43	57	46	10	45	32	21	47
Perú	24	76	27	11	62	30	22	48
República Dominicana	36	64	36	11	53	...	100	...
Uruguay	8	92	13	15	72	40	18	42
Venezuela (República Bolivariana de)	10	91	10	15	74	8	37	55
Total regional						15	37	48

Fuente: A. Rodríguez y J. Meneses, “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011 y Kenneth Chomitz, Piet Buys y Timothy Thomas, “Quantifying the rural – urban gradient in Latin America and the Caribbean”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

^a Asentamiento humano de menos de 2.000 habitantes.

^b Asentamiento humano de entre 2.000 y 19.999 habitantes.

^c Asentamiento humano de 20.000 o más habitantes.

^d Territorios con menos de 150 habitantes por km².

^e Diferencia entre rural disperso y rural concentrado.

^f Territorios con más de 500 habitantes por km² y asentamientos humanos no remotos.

Rodríguez y Meneses (2011) destacan varios elementos cuando se comparan los datos oficiales con las mediciones a partir de criterios alternativos. En primer lugar, en las definiciones oficiales de todos los países se sobreestima el tamaño de la población urbana, aunque el criterio de asentamientos de menos de 2.000 habitantes para definir lo rural llega a resultados muy similares (en cuanto a la población total rural del país) al de las definiciones oficiales en casi todos los casos. En segundo lugar, el tamaño de la población en asentamientos humanos y territorios intermedios entre lo rural y urbano no es despreciable, sobre todo con el criterio de Chomitz, Buitz y Thomas. Por último, también se presentan menores porcentajes de población urbana según el criterio establecido por Chomitz, Buitz y Thomas.

Otros autores (Candia, 2011; Rodríguez y Murillo, 2008) han desarrollado versiones ligeramente diferentes a la metodología ya comentada. El gradiente que utilizan combina densidad de población e importancia del empleo en la agricultura, donde el criterio de densidad se aplica directamente sobre la cartografía digital de los censos de población.

De esta manera, la densidad se obtiene a partir de la población que habita en áreas inmediatamente inferiores a la división administrativa menor (DAME), áreas de análisis que se definen utilizando como fuente de información los microdatos y la cartografía digital de los censos. La incorporación de la variable de la actividad económica se realiza en el nivel inferior, que generalmente son las unidades que se definen para el levantamiento de la información censal. En ese nivel se identifican todas las unidades menores en las que por lo menos el 35% de la población económicamente activa (PEA) ocupada está empleada en actividades agrícolas. Posteriormente, las unidades identificadas según ese criterio se agregan al nivel de las áreas de análisis. Así, es posible determinar, en cada área de análisis, el porcentaje de unidades menores en las que al menos el 35% de la PEA es agrícola, respecto del total de unidades menores que conforman dicha área.

En la clasificación que se obtiene a partir de este criterio que proponen los autores se identifica como rural a la población que reside en unidades de análisis de alta densidad, pero en las que una proporción significativa de la población está ocupada en actividades agrícolas (véase el cuadro IV.8).

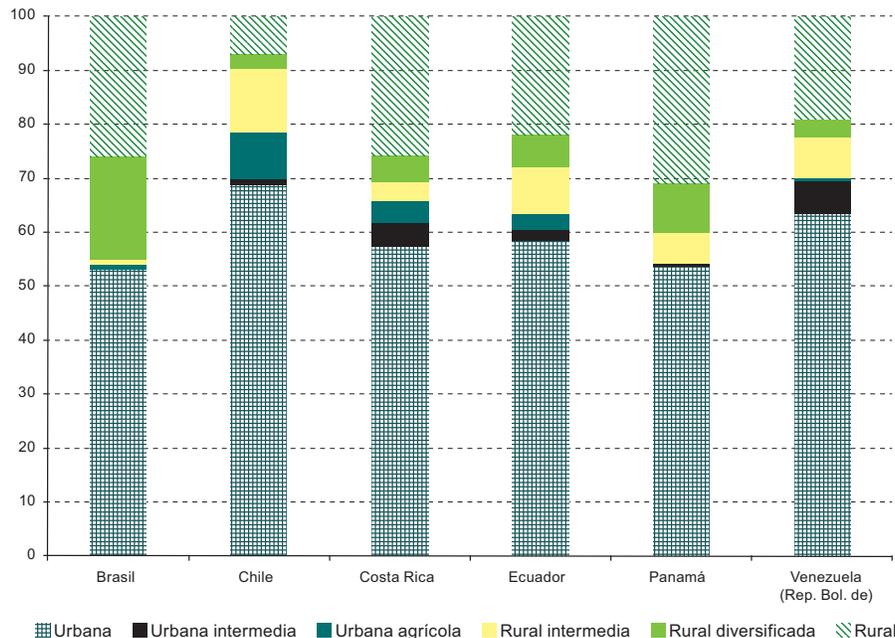
Cuadro IV.8
GRADIENTE QUE COMBINA DENSIDAD DE POBLACIÓN Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

Densidad promedio por unidad de análisis (habitante por km ²)	Porcentaje de unidades menores en la unidad de análisis con un 35% o más de PEA agrícola		
	0% a 20%	20% a 40%	40% a 100%
Menos de 50	Bajo empleo agrícola y baja densidad	Empleo agrícola medio y densidad baja	Alto empleo agrícola y baja densidad
50 a 100	(rural con bajo empleo agrícola; rural diversificado)	(rural transitorio)	(rural)
100 a 150			
150 a 500	Bajo empleo agrícola y alta densidad	Empleo agrícola medio y densidad alta	Alto empleo agrícola y alta densidad
500 a 1.000	(urbano)	(urbano transitorio)	(urbano, con alto empleo agrícola; urbano agrícola)
1.000 a 2.500			
2.500 y más			

Fuente: A. Rodríguez y J. Meneses, “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011.

De la clasificación presentada en el cuadro IV.8 queda claro que no hay una definición explícita de lo urbano y lo rural, sino combinaciones de alta y baja densidad de población, y con alto, medio y bajo empleo en la agricultura. Con todo, a las combinaciones posibles se les puede adscribir connotaciones urbano-rurales, definidas en seis categorías: i) rural; ii) rural transitoria; iii) rural diversificada; iv) urbana agrícola; v) urbana transitoria, y vi) urbana. Algunos de los resultados de la aplicación de la clasificación en seis categorías por el cruce de dos gradientes de densidad (respectivamente, población y PEA agrícola) presentados en el cuadro IV.9 se exponen en el gráfico IV.4, donde se aprecia que en el Brasil es importante la proporción de población en áreas definidas como rurales diversificadas (19,1%), mientras que la proporción de población en áreas rurales intermedias o transitorias es importante en Chile (11,8%), el Ecuador (8,5%) y Venezuela (República Bolivariana de) (7,5%). Además, Chile es el único país con una proporción relativamente importante de población en áreas urbanas agrícolas (8,8%) y presenta también la menor proporción en áreas rurales (7,0%), mientras que el resto de los países objeto de análisis posee valores cercanos al 20%.

Gráfico IV.4
GRADIENTE DE DENSIDAD Y ACTIVIDAD ECONÓMICA, CENSOS DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de A. Rodríguez y J. Meneses, “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011.

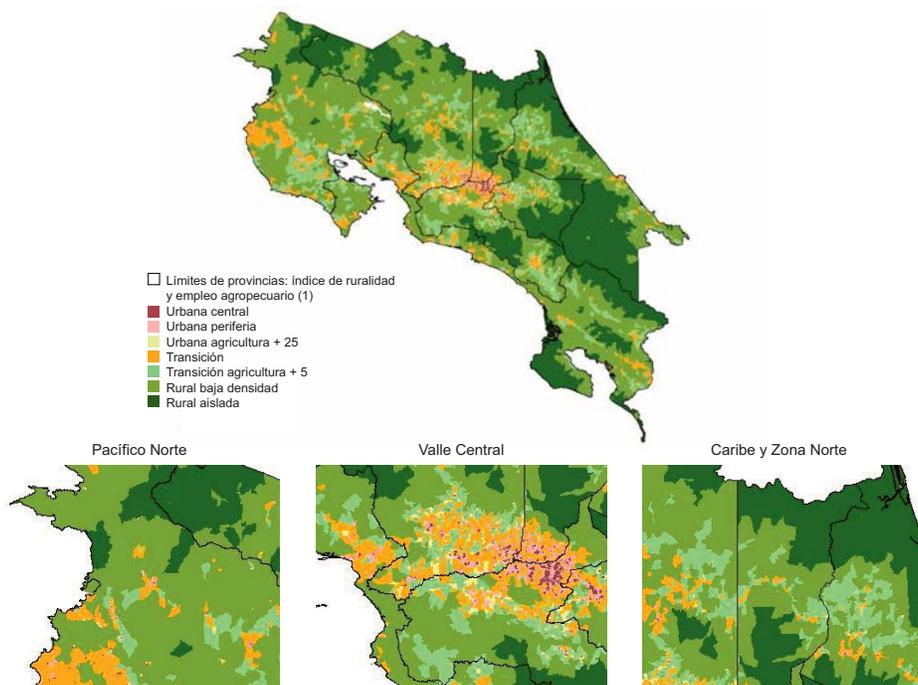
Una aproximación más sofisticada es la que realizan Saborío y Rodríguez (2008) utilizando herramientas de SIG y de restitución de imágenes satelitales desarrolladas por Arce y Samudio (2008) para elaborar un gradiente de ruralidad en el que se combina información ambiental (uso de la tierra), geográfica (distancia a caminos y a poblados) y económica (importancia del empleo en la agricultura). Desarrollan un índice de ruralidad que combina la información de uso de la tierra y de aislamiento. Esta luego se resume en un gradiente rural-urbano, que se complementa con información sobre la ocupación de la PEA (véanse el cuadro IV.9 y el mapa IV.2).

Cuadro IV.9
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA, SEGÚN DEFINICIÓN OFICIAL Y GRADIENTES DE RURALIDAD
(En porcentajes de la población total)

Categorías rurales y urbanas	Gradiente mixto	Categorías rural-urbanas	Definición oficial	Gradiente mixto
Urbana central	18,9	Total urbano	59,0	52,9
Urbana periférica	34,0			
Urbana agrícola	4,4			
Transición	21,0	Total rural	41,0	21,7
Transición agricultura	9,6			
Rural no aislada	10,1	Intermedio		25,4
Rural aislada	1,9			
Total	100,0			

Fuente: A. Rodríguez y M. Saborío (eds.), *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2008.

Mapa IV.2
COSTA RICA: GRADIENTE DE RURALIDAD^a
(Combina información de distancia a poblados y caminos, uso de la tierra y empleo en la agricultura)



Fuente: A. Rodríguez y M. Saborío (eds.), *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2008.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En el análisis a partir de este tipo de gradiente destaca que la heterogeneidad de los territorios rurales es significativa. Si bien en algunos casos la dependencia de la agricultura como fuente de empleo es importante, en otros, hay una mayor presencia de servicios junto con la agricultura, así como de densidad de población y empleo en ese sector. Asimismo, se puede identificar un patrón de continuidad similar al que se deriva del modelo de uso de la tierra de von Thünen (1826): la categoría urbana central casi siempre limita con la urbana periférica; a la vez, esta es adyacente a la categoría urbana con empleo significativo en la agricultura. En el ámbito rural la categoría extrema es la de rural aislada, que en todos los casos está rodeada por la categoría de rural no aislada, y esta a su vez circunda a la categoría rural transitoria. Entre las categorías de transición urbanas y rurales con alto empleo en la agricultura se ubica una de transición que tiene como principal característica la alta densidad de población.

De lo anterior se constata que hay bastante articulación entre las categorías del gradiente. Sin embargo, dadas las características en términos de densidad y actividad económica, el paso de una categoría a otra no necesariamente es lineal. En particular, hay dos transiciones no lineales que parecen posibles, la primera es desde el gradiente rural transitorio hacia el urbano agrícola; la segunda, desde la categoría transitoria hacia la urbana periférica. Finalmente, los gradientes permiten identificar de mejor manera las ciudades intermedias fuera del valle central, con sus áreas de influencia.

De esta aproximación se concluye que los territorios rurales se caracterizarían por una baja densidad de población, el aislamiento y un predominio de las actividades económicas primarias. Se plantea además la importancia de capturar la heterogeneidad que existe dentro de los territorios rurales, de las interacciones entre “ruralidades” y de estas con lo urbano, así como la evolución entre dichas relaciones. A este fin es importante pasar de mediciones dicotómicas a mediciones a partir de gradientes, o de índices de ruralidad (Rodríguez y Meneses, 2011).

2. La mirada de asentamientos, la dispersión inconexa y sus implicaciones socioeconómicas

La mayoría de la población rural de la región se distribuye en múltiples asentamientos de pequeña magnitud demográfica. Estos espacios por lo general presentan una baja densidad demográfica, las distancias entre ellos son considerables y no siempre son de fácil acceso.

La dispersión de los asentamientos rurales está asociada con la relación de tiempo y distancia que los separa de los grandes centros urbanos, pero también de otros pequeños asentamientos poblados, pues las características geográficas de su emplazamiento y el tamaño de los latifundios influyen en el difícil acceso a ellos.

El censo de México de 2010 permite ilustrar la cuantía y diversidad de asentamientos rurales existentes. Así, un poco más de 10 millones de personas vivían en 173.409 localidades con menos de 500 habitantes (véase el cuadro IV.10). Estos valores no son muy diferentes a los del conteo de población de 1995, según el que algo más de 10 millones de personas vivían en casi 185.000 localidades con menos de 500 habitantes (CONAPO, 1999, págs. 91 y 93; Ruvalcaba, 2001, pág. 8).

Cuadro IV.10
**MÉXICO: NÚMERO DE LOCALIDADES RURALES Y POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO
 DE LOCALIDAD RURAL, CENSO DE 2010**

Tamaño de localidad	Número de localidades	Población
Total del país	192 245	112 336 538
1 a 249 habitantes	159 820	5 743 745
250 a 499 habitantes	13 589	4 821 711
500 a 999 habitantes	9 264	6 506 784
1.000 a 2.499 habitantes	5 921	8 976 888

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de los resultados del Censo de Población y Vivienda de México, 2010 [en línea] <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>.

Estos antecedentes, aunque fragmentados —pues no se cuenta con el número de localidades de menos de 500 habitantes en todos los países de la región—, permiten tener una idea de la miríada de localidades pequeñas emplazadas de manera dispersa en las áreas rurales de la región. La dispersión de la población rural adquiere connotaciones adversas, pues ocurre en contextos de carencias de vialidad, transporte y comunicaciones (Rodríguez, 2002). Esto tiene graves consecuencias sobre las posibilidades de desarrollo sostenible, dadas las distancias entre localidades y ciudades y las diferencias de infraestructura, sobre todo en las zonas más apartadas. Los asentamientos rurales se ven afectados por una distancia económica que los separa del centro de gravedad urbano; mientras mayor sea esa distancia, menor será su escala de producción. Esta distancia económica se entiende no solo por su lejanía física, sino por los costos de transacción en los mercados de trabajo, capital, productos e insumos y, por ende, su efecto en las posibilidades de desarrollo de las actividades locales. Asimismo, se debe considerar la distancia cultural (Primi, 2002), consistente en diferencias de conceptos, lógica, ideas, creencias, valores y lengua, que pueden contribuir a un aislamiento social de las localidades rurales con respecto al centro urbano más próximo, pero también entre localidades e incluso entre hogares, a causa de la dispersión de la población rural de varias zonas de América Latina.

De esta manera, las localidades más cercanas a las ciudades estarían insertas en un tejido económico más diversificado, mientras que las más alejadas y con menores interacciones territoriales, económicas y sociales estarían vinculadas a explotaciones más extensas, si es que las hay, y a un menor desarrollo económico local. Esto se debe a que la distancia y la dispersión de los habitantes constituyen, a veces, obstáculos insalvables para atraer factores de producción y alentar la acumulación de capacidades (CEPAL, 2005a).

Esta distribución dispersa e inconexa de la población rural también influye en una insatisfacción de las necesidades básicas, puesto que, como se deduce de los balances entre costos y beneficios, el aprovisionamiento y la gestión de servicios esenciales (salud, educación, agua potable, alcantarillado y electricidad) se vuelve una empresa extremadamente onerosa y compleja (Rodríguez, 2002). Como se verá más adelante, las brechas de acceso a servicios básicos entre áreas urbanas y rurales siguen estando presentes y, cuando han disminuido, la cobertura del servicio sigue siendo mejor en las áreas urbanas. Una situación similar se constata en el acceso a la educación. Un porcentaje importante de jóvenes debe trasladarse a una ciudad cercana o a otra localidad rural de mayor tamaño para continuar sus estudios secundarios, pues en la mayoría de las localidades solo se imparte educación primaria. En el acceso a la salud también hay diferencias. Así, por ejemplo, la atención prenatal y al parto en las áreas rurales es bastante menor que en las urbanas, debido a que es más difícil el desplazamiento hacia los lugares de atención primaria.

Si bien algunas áreas rurales de la región, sobre todo las adyacentes a las grandes metrópolis o dentro del perímetro de las áreas metropolitanas extendidas, tienen más probabilidad de contar con servicios modernos, trabajos relacionados con la vida urbana y un alto grado de accesibilidad, una importante proporción de la población rural está ajena a esa realidad y convive a diario con el rezago de las áreas rurales. Sin embargo, como se adelantó en el recuadro IV.2, las raíces del rezago rural van mucho más allá de la dispersión y la escasa accesibilidad.

3. Los ámbitos rurales cercanos a las ciudades: Interrelaciones rural-urbanas y conformación de nuevos espacios

Desde una perspectiva económica regional, los asentamientos rurales cercanos a las ciudades presentarían un mayor desarrollo agrícola, dada la integración funcional existente entre ambas áreas. Este enfoque de integración funcional apunta a generar encadenamientos desde el núcleo urbano hacia el entorno rural mediante la oferta de servicios e infraestructura. Schejtman (1999) plantea que los problemas de desarrollo espacial polarizado en la mayoría de los países en desarrollo fueron consecuencia de sesgos en la distribución de las inversiones nacionales, por lo que su solución requerirá también de sesgos en favor de núcleos urbanos secundarios. De esta manera, al fortalecer las articulaciones positivas entre los pequeños núcleos urbanos y el entorno rural, y considerando la heterogeneidad de la estructura productiva del sector agrícola, se asegurarían beneficios accesibles a los pequeños productores rurales. Esta integración funcional se debe, en parte, a que las ciudades han constituido un punto importante de origen y de difusión de la tecnología agrícola (Jacobs, 1970). Además, los mercados de capital, insumos, trabajo y productos tienden a ser menos imperfectos en el entorno de núcleos urbano-industriales. Como beneficio indirecto, la agricultura adyacente puede disfrutar de mayor mecanización, menos trabajo excedente, mejores precios para sus productos y, por ende, mejor remuneración de su trabajo (Schejtman, 1999).

No obstante, Schejtman (1999) indica que es necesario examinar de modo crítico si el actual patrón de poblamiento urbano contribuye efectivamente a promover este desarrollo rural y preguntarse qué medidas es necesario impulsar para que se materialicen los potenciales efectos benéficos. Además, esto plantea que el análisis de los problemas del desarrollo rural debe insertarse en el marco del desarrollo de las economías locales, es decir, hacer hincapié en las articulaciones económicas entre el núcleo urbano y su contrapartida agrícola, analizando cómo se entrelazan a esa escala los distintos mercados. Schejtman (1999) sostiene que solo así pueden abordarse los temas de transformación productiva, pobreza y medio ambiente con la especificidad requerida para poder asegurar eficacia y participación en un marco institucional determinado.

Un ejemplo concreto se constata en un estudio que realiza Vázquez (2011), donde analiza las reconfiguraciones territoriales que se operan en el seno de varias ciudades del interior de la región oriental del Paraguay, las cuales modifican y reestructuran el modelo urbano del país. Las ciudades emergentes se caracterizan por una modernización y diversificación en los servicios ofrecidos, así como una estrecha, intensa y creciente vinculación con los espacios rurales por un lado y con las demás ciudades regionales por el otro. Estos núcleos urbanos son el reflejo de las condiciones y dinamismo de las actividades productivas regionales. Así, las ciudades más allá de ser áreas urbanas con una estructura definida, son lugares centrales de la economía y plataformas privilegiadas para la expansión de los servicios. Entre los elementos fundamentales para comprender el surgimiento de estas ciudades interiores se identifica la infraestructura de comunicación que alimenta los ejes económicos entre las diferentes zonas del país. Esta reconfiguración hace más complejo el modelo urbano del Paraguay, compuesto por Asunción y su zona metropolitana, las ciudades fronterizas históricas y las agrocidades surgidas. Estas urbes del interior que

emergen en el escenario regional y nacional representan un fenómeno más complejo e integrador de varios sectores productivos: la agricultura intensiva, la agricultura familiar y la ganadería. Este fenómeno se facilita porque estas localidades surgen en la franja central de la región oriental. Así, estas agrociudades son la puerta de entrada a la modernidad y a las oportunidades, no solo para la población urbana como podría pensarse, sino sobre todo para la población rural que vive intensas modificaciones y requiere una redefinición.

Otro proceso de construcción de espacios urbano-rurales que plantea Arias (2005) implica un cambio en los mercados del trabajo rural. Esto se manifiesta en el arribo de la industria maquiladora al campo, o en la ocupación en el sector de servicios de población de origen rural con baja calificación. En estos espacios están presentes actores rurales y formas de producción nuevas, así como mecanismos de comercialización y consumo, los cuales tienen un reflejo territorial que sobrepasa el tradicional enfoque campo-ciudad.

Se trata de una mutación territorial en la que hay un cambio en las funciones territoriales de las zonas rurales, que paulatinamente van perdiendo sus componentes agrícolas o agrarios, en provecho de las características urbanas en definición (sean de tipo industrial o habitacional). Es una etapa intermedia de dicha mutación, que se acompaña de la implementación de equipamientos y de actividades que no están ligadas al mundo rural, pero provienen y participan del sistema urbano (Prost, 1991). De esta forma, el espacio rural tradicional deja de ser un territorio homogéneo cuya identidad giraba en torno a la actividad agrícola, para transformarse en un territorio donde se distinguen varios tipos de espacios ligados en grados diversos a la dinámica de los polos urbanos y en los que se enfrentan dos lógicas distintas: las funciones productivas clásicas del ámbito agrícola y ganadero y las nuevas actividades, ya sean terciarias, de ocio o de industrialización rural (Ávila, 2009).

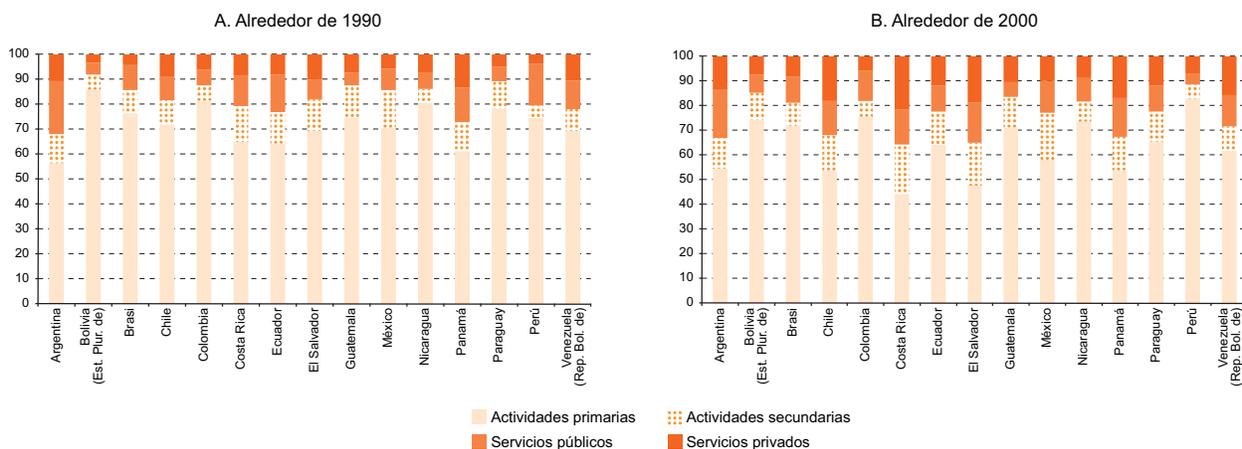
Estos espacios mixtos donde se interrelacionan lo urbano y lo rural, están muy desarrollados en las grandes capitales latinoamericanas. Sin embargo, difieren de los de países industrializados, pues se trata principalmente de un entorno habitacional periurbano, donde se expresa la diferenciación territorial en cuanto a las formas de apropiación y uso del espacio (Ávila, 2009). Entre los factores que han incidido en la configuración de estos espacios está el avance de la urbanización, especialmente a lo largo de los ejes de salida de las ciudades y, por otra parte, el poblamiento difuso (Ávila, 2009). Un claro ejemplo de este tipo de configuración se da en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que ha fortalecido ampliamente su ámbito periurbano a lo largo de cualquiera de sus principales rutas hacia las metrópolis que las rodean: Puebla, Toluca, Cuernavaca y otros núcleos urbanos de gran dinamismo, como Pachuca y Texcoco. Lo mismo ocurre con el aglomerado metropolitano Gran Santiago en Chile, otro espacio que ha fortalecido sus interacciones con las áreas rurales circundantes que se ubican en las vías hacia el sur de la ciudad y conectan con el núcleo urbano de Rancagua, las que están hacia el norte y conectan con San Felipe y los Andes, o las que se encuentran hacia la costa y conurban con el Gran Valparaíso. Sin embargo, el avance de estas interrelaciones entre lo urbano y lo rural ha afectado tanto a zonas agrícolas sin gran valor como a aquellas donde se realizan tales actividades. Así, por ejemplo, algunas áreas rurales de Colombia, el Ecuador y México, donde se cultivaba maíz, frijol u hortalizas y se criaba ganado, han cedido el lugar a plantaciones de flores demandadas por el mercado urbano e internacional.

Rodríguez y Meneses (2011) sostienen que “una de las transformaciones estructurales más significativas de las últimas dos décadas en el medio rural latinoamericano es la diversificación de la estructura productiva y su manifestación en el mercado de trabajo a través del crecimiento del empleo rural no agrícola”, entendiéndose como este tipo de empleo la ocupación principal de residentes en zonas rurales en actividades no agrícolas, es decir, en cualquier rama de actividad excepto el sector primario agrícola, que incluye la ganadería, la silvicultura, la caza y, por lo general, la pesca (Dirven, 2011). Por

tanto, se trata de actividades extremadamente heterogéneas, tanto por la rama de actividad (en mayor o menor medida, hay residentes rurales que trabajan en casi todas las ramas), como por el tamaño de la empresa (desde microempresas unipersonales hasta empresas transnacionales con varios centenares de empleados a nivel local) y por inserción laboral (desde familiar no remunerado hasta empleador).

Ya a inicios de la década de 1990 se había identificado el crecimiento del empleo rural no agrícola (Rodríguez y Meneses, 2011; Dirven, 2011; Schejtman, 1999). Klein (1992) demostró, a partir de información de la ronda de censos de población de 1980, que el empleo principal de un 24% de la población rural de América Latina no estaba en la agricultura y que esa diversificación de los empleos rurales hacia actividades no agrícolas era un fenómeno creciente. Tanto Dirven (2011) como Rodríguez y Meneses (2011) indican que esa tendencia se mantuvo entre los censos de población de las décadas de 1990 y de 2000, situación que también se confirma con la información de las encuestas de hogares del último decenio.

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO RURAL ENTRE ACTIVIDADES PRIMARIAS, SECUNDARIAS Y TERCIARIAS
(En porcentajes de la población ocupada alrededor de 1990 y de 2000, datos censales)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de A. Rodríguez y J. Meneses, "Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural", documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011.

Los datos del gráfico IV.5 muestran que la proporción de empleo rural en la agricultura se incrementó únicamente en el Perú, se mantuvo igual en la Argentina y el Ecuador y se redujo en los otros 12 países objeto de estudio. Las caídas más significativas se aprecian en Bolivia (Estado Plurinacional de) (11,1 %), Chile (16,7%), Costa Rica (20,5%), El Salvador (21,8%), México (12,6%) y el Paraguay (12,8%). También se constata que los mayores cambios se presentan en Costa Rica y El Salvador, donde el empleo en la agricultura es menor al 50% según los datos de 2000. Además, en ambos países se presenta el mayor incremento del empleo en actividades secundarias (un 5,7% de aumento en Costa Rica y un 5% en El Salvador) y en servicios (un 14,9% de aumento en Costa Rica y un 16,7% en El Salvador). Sin embargo, en Costa Rica prácticamente todo el incremento de empleo en servicios se da en el sector

privado, mientras que en El Salvador las proporciones son similares entre servicios públicos y privados. Chile y México presentan un aumento del empleo en el sector secundario (alrededor del 4,3%), aunque el empleo en servicios también es notable en Chile (13,6%) y el Paraguay (11,4%) y se advierte que en ambos países la mayor proporción del crecimiento se da en el sector privado.

Estos antecedentes ponen de relieve que una de las transformaciones de la estructura productiva en el medio rural es la pérdida de importancia relativa de la agricultura (y, por consiguiente, del empleo en este sector) conforme los países se desarrollan. Sin embargo, Dirven (2011) indica que existen barreras importantes para pasar de la agricultura al empleo rural no agrícola y viceversa. Estas barreras principalmente tienen relación con los activos y se reflejan en los promedios de educación, la edad, los ingresos, el sexo, la ubicación geográfica, entre otros factores. La autora sostiene que la fuerte estacionalidad del mercado laboral agrícola también influye en el empleo rural no agrícola, tanto por el lado del consumo de los hogares como por el de los insumos y servicios para la producción. El turismo es otro sector que suele tener fuertes oscilaciones durante el año. Sin embargo, hay otros empleos rurales no agrícolas que son más estables durante el año y por tanto, en su conjunto, este tipo de actividad tiende a tener una influencia estabilizadora sobre el empleo y los ingresos rurales. Con todo, en áreas de rápido crecimiento de la productividad agrícola, la conformación y el tipo de crecimiento del empleo rural no agrícola serán muy distintos a los de las áreas rurales más deprimidas.

El uso y acceso a las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) han comenzado a impactar varios aspectos de la vida y economía rural y pueden abrir un sinnúmero de posibilidades, insospechadas hasta ahora, para el empleo rural no agrícola. Como se verá más adelante, en las áreas rurales de los países de la región la telefonía móvil ha entrado con fuerza y, si bien la penetración de Internet es aún baja, varios países están promoviendo políticas explícitas para aumentar su cobertura y uso (Dirven, 2011).

Dirven (2011) llama la atención tanto sobre el aumento de las personas ocupadas en la agricultura que residen en áreas consideradas urbanas, como sobre el de las ocupaciones no agrícolas de personas con residencia rural. Respecto a la residencia rural de ocupados no agrícolas, la autora señala que se debe en parte a segundas residencias, el turismo de fin de semana, primeras residencias periurbanas y sus encadenamientos. Estos procesos de rururbanización siguen desarrollándose, incluso en torno a ciudades intermedias o pequeñas. Entre los impactos que han ocasionado estos enclaves urbanos en áreas rurales están la creación de nuevos empleos para la población rural, aunque eso ha implicado que los habitantes “antiguos” de estas áreas deban reconvertir sus actividades y emplearse como jardineros, asesoras del hogar, entre otras. No obstante, en general la población que habita en estos condominios cerrados tiende a proveerse de bienes y servicios en las ciudades cercanas. Con todo, existen posibilidades de que se logre una interrelación entre ambas poblaciones y, de paso, aumente el empleo rural no agrícola.

Por otra parte, la residencia urbana de los asalariados agrícolas se puede explicar por factores de herencia (es decir, que no hayan heredado aún las tierras ni la casa de sus padres, o que otro familiar se quedó con ellas), por los menores costos de transacción y el uso compartido de transporte para trabajos temporales, por el mayor acceso a servicios con inclusión de la infraestructura vial, por los subsidios a la vivienda urbana, o simplemente por preferencia (Dirven, 2002 y 2011). Sin embargo, son menos evidentes las razones por las que hay un número no menor y aparentemente creciente de agricultores por cuenta propia que tienen su residencia en una zona urbana, aunque es de suponer que parte de los motivos ya enunciados también contribuyan a esto. Otro fenómeno que llama la atención es que los jóvenes y los de mediana edad, y más marcadamente las mujeres, tienden a tener su residencia cerca de los ejes viales hacia los pueblos o ciudades más dinámicos, mientras que los mayores están más dispersos en el territorio rural (Dirven, 2011).

C. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA DINÁMICA PRODUCTIVA Y ECONÓMICA RURAL

América Latina y el Caribe es “la región en que más ha crecido la producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera en los últimos 15 años, así como sus exportaciones” (CEPAL/IICA/FAO, 2009). Gran parte de este crecimiento se debe a los países de América del Sur, pues Centroamérica y el Caribe son subregiones importadoras netas, especialmente de productos que constituyen la base de su alimentación (cereales, oleaginosas, carnes y lácteos). Asimismo, la agricultura ampliada, es decir la agricultura primaria y las actividades que se eslabonan directamente con ella (agroindustria, transporte, sus insumos y servicios) sigue siendo uno de los sectores más importantes de la economía regional, tanto en términos de empleo como en lo referente a su participación en el PIB y en las exportaciones. En el recuadro IV.4 se sintetizan las principales tendencias de la actividad agrícola de los últimos años. Se presta atención también a los desafíos que implica el desarrollo de esta actividad. La región tiene el potencial de contribuir a la seguridad alimentaria mundial. La tendencia al alza en los precios reales de los productos agrícolas básicos brinda una gran oportunidad para la agricultura de América Latina y el Caribe, especialmente porque la región posee un importante potencial para la producción agrícola, dada la disponibilidad de tierra en varios países (Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de) y, en menor grado, en Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay), una abundancia relativa de agua y recursos humanos disponibles (CEPAL/IICA/FAO, 2011). Sin embargo, esta producción agropecuaria se encuentra concentrada en algunas regiones, en determinados productos y vinculada a productores con acceso a mercados externos, por lo que ha estado acompañada de desventajas y desigualdades sociales y de ingresos, particularmente en el mundo rural (CEPAL/IICA/FAO, 2009; Graciano, Gómez y Castañeda, 2009).

Recuadro IV.4

TENDENCIAS RECIENTES DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA EN EL CONTEXTO ECONÓMICO MUNDIAL

En un estudio sobre “Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012” se indica que “el crecimiento de la actividad agrícola en la región se ha desarrollado en un entorno internacional de precios al alza, cíclicos y volátiles”. El análisis del valor agregado agrícola (VAA) ajustado expone que en la última década hubo ciclos de crecimiento en los ingresos reales significativamente mayores que en los volúmenes de producción. De esta manera, el ingreso real agrícola en la región creció un 13,3% en 2002, luego descendió a un 10,2% en 2003 y se mantuvo prácticamente constante hasta el 2008 (10,1%), en tanto que la tasa de crecimiento del volumen de la producción nunca superó el 5% en esos años (CEPAL/FAO/IICA, 2011, pág. 2). Además, se indica que el comportamiento del VAA ajustado no ha sido igual en toda la región: en el Cono Sur las tasas de crecimiento medias anuales fueron del 4,5%; en las restantes subregiones, no superaron el 2,5%.

En cuanto a la agricultura, el estudio destaca que en el año 2010 el nivel de la producción agrícola en América Latina y el Caribe fue positivo, en comparación con el año anterior, y por tanto de manera general evolucionó bastante bien; la producción de cereales fue la actividad más sobresaliente, pues aumentó en un 7% entre 2009 y 2010. Las variaciones en la producción agrícola se han debido principalmente a los cambios en condiciones climáticas, área sembrada y precios, aunque se espera que en 2011 la producción agrícola aumente, particularmente la de cereales. En el documento se recomienda que, a largo plazo, habrá que tomar las medidas necesarias que aseguren un mejor desempeño de la agricultura. Principalmente se deberá tener en cuenta que: i) los precios de la energía y de los alimentos se elevarán en términos reales en el largo plazo; ii) China continuará siendo uno de los socios más importantes de la región y demandará mayor cantidad de productos alimenticios, lo que contribuirá a reanimar los flujos de comercio agropecuario; iii) el desafío de lograr la seguridad alimentaria hará necesario producir más alimentos de calidad en forma competitiva, y iv) en los países se continuará impulsando el desarrollo y el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la información.

Recuadro IV.4 (conclusión)

Respecto a la producción ganadera, se indica que representa el 46,6% del producto bruto agropecuario de la región. El período 2008-2011 se ha caracterizado por una volatilidad de los precios de los productos pecuarios, debido a una baja elasticidad precio-ingreso de los productos pecuarios en los países desarrollados y a dificultades en la oferta y la demanda de esos productos. En 2010 la producción total de carne creció en un 2,8%, con una declinación de la carne vacuna y un incremento en la de cerdo, pollo y pavo. El Brasil es el mayor exportador mundial de carne bovina, le siguen en importancia la Argentina, el Paraguay y el Uruguay. Durante 2005 y 2008, la producción regional de leche aumentó en un 10%; la Argentina y el Brasil destacan entre los mayores productores de leche a nivel mundial. El estudio sostiene que las expectativas son buenas para 2011, ya que se ha dado una notable integración horizontal de los sectores industriales de la carne y la leche y se espera que en los próximos años surjan grandes oportunidades para el sector pecuario, debido a la necesidad de satisfacer la demanda creciente de estos dos productos.

El informe revela que en América Latina y el Caribe la pesca extractiva ha alcanzado su máximo nivel de producción sostenible, e incluso indica que hay indicios de una sobreexplotación, que ha implicado una reducción de los volúmenes de captura de algunas especies. Si bien la acuicultura ha disminuido su tasa de crecimiento anual, es la actividad productora de alimentos de más rápido crecimiento en la región. Por cierto, América del Sur continúa siendo la subregión que lidera la producción pesquera extractiva y la acuicultura. En cuanto a esta última actividad, en muchos países de la región aún se da un desarrollo moderado y las enfermedades continúan siendo una amenaza, especialmente en Chile y México, donde las epizootias han afectado la producción y el empleo.

Según datos de la FAO, el 23,6% del área mundial cubierta de bosques se encuentra en América Latina y el Caribe. Los países que más han plantado bosques en la región han sido el Brasil, Chile, México, el Perú y el Uruguay. La pérdida del área cubierta de bosques durante el período 2005-2010 fue un poco inferior a la del período 2000-2005, cuando se perdían hasta 4,8 millones de hectáreas al año. Entretanto, la contribución de la actividad forestal al PIB de la región ha aumentado en forma constante, pasando de 30.000 millones a 40.000 millones de dólares, lo que representa el 6% del total mundial. Al mismo tiempo que el carbono total almacenado en la biomasa forestal se redujo durante el período 1990-2010 y la información oficial sobre productos forestales no maderables (PFNM) aún sigue siendo deficiente. Entre los problemas que enfrentan los países de la región están la degradación del suelo, los cambios en su utilización y la escasez de agua, que constituye un grave problema en los Andes y en algunas islas del Caribe.

El estudio indica que en cada uno de estos ámbitos hay enormes desafíos, por ejemplo, reducir las brechas tecnológicas en la agricultura; si estas se cierran, se lograría elevar el rendimiento productivo. Por ese motivo, aumentar significativamente la producción de alimentos, así como fomentar la innovación, la libre competencia y la capacitación de los recursos humanos es primordial para el sector ganadero, aunque también se enfrentan dos desafíos adicionales relacionados con el medio ambiente: el cambio climático y la gestión de los recursos naturales. Entretanto, en el sector pesquero se requiere dar una nueva mirada al productor a pequeña escala y generar nuevos esquemas que mejoren la gobernabilidad sectorial, así como lograr un mejor conocimiento de las poblaciones explotadas y de su dinámica. Finalmente, en el sector forestal se proponen algunas alternativas de políticas públicas que promuevan, en el marco de las estrategias de desarrollo forestal de la región, la inversión del sector privado para establecer plantaciones forestales, así como avanzar aun más en el desarrollo de mecanismos de pago por servicios ambientales que beneficien a las comunidades rurales, e impulsar que las comunidades rurales estén a cargo de la gestión de los recursos forestales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (CEPAL/FAO/IICA), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012*, San José, 2011.

Si bien ha existido un dinamismo de la producción agropecuaria en la región, dado el modelo de desarrollo vigente, solo se concentra en aquellas regiones donde cada país cuenta con ventajas naturales para la producción o, en otros casos, donde haya logrado crear ventajas competitivas, pero siempre orientada hacia el mercado externo. Esto se puede constatar en una investigación reciente sobre auge de la agricultura y pobreza rural. En ella se ejemplifica la situación de la región con el estudio de caso de ocho países, donde se indica que en la Argentina, por ejemplo, el desarrollo agropecuario se ha centrado principalmente en la región pampeana y, en menor medida, en la región norte, donde la producción se ha centrado principalmente en la soja y ha estado en manos de productores medianos y, fundamentalmente,

grandes. Mediante la modalidad de los *pool de siembra*, estos productores han realizado fuertes inversiones e introducido nuevas tecnologías⁴. Por cierto, esta producción ha estado destinada a los mercados externos (véase el recuadro IV.5). Una situación similar ocurre en el Brasil, donde se destaca el fuerte crecimiento agropecuario en la región centro-oeste y, con menor intensidad en el sur. Los productos que sobresalen en esta actividad son el algodón, la soja y la carne de ave. Los empresarios encargados de esta actividad utilizan tecnología de punta y destinan las producciones al mercado externo. Otro país incluido en el estudio es Chile, que destaca por el fuerte dinamismo productivo que se ha desarrollado en las regiones de su zona central, donde la producción es principalmente de frutas, hortalizas (en forma fresca o procesada) y semillas, todas generadas en empresas medianas y grandes, articuladas en cadenas de producción y de servicios más amplios. Al igual que en los otros dos países, el conjunto de esta producción se destina al mercado externo. En el Perú se observa el mismo modelo de producción y el crecimiento de la actividad agropecuaria se ha centrado principalmente en la región de la costa, donde medianos y grandes propietarios producen hortalizas. Destaca la producción de espárragos y de frutas destinadas a la exportación.

Recuadro IV.5

EFFECTOS DE LA PRODUCCIÓN DE SOJA EN CINCO PAÍSES DE LA REGIÓN

Cinco países de América del Sur —Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Paraguay y Uruguay— se encuentran entre los diez países de mayor producción de soja a nivel mundial. Uno de los principales componentes del proceso de expansión de la soja en estos países fue el modelo de “revolución verde”, con su uso intensivo de maquinaria y productos químicos, pero también influyó la disponibilidad de tierras aptas para estas técnicas, así como las condiciones climáticas y medioambientales, y la existencia de bajos costos relativos de la producción.

En el caso brasileño, la producción de soja es de larga data. A inicios del siglo XX se trajeron semillas de Asia, se realizaron inversiones para la adaptación de la soja al clima nacional y el cultivo se introdujo principalmente en el estado de Río Grande do Sul. Con posterioridad, la producción se expandió a regiones de más bajas latitudes y suelos más ácidos, como el “Cerrado” brasileño, donde se destaca el estado de Mato Grosso, que se convirtió en el mayor productor de soja del país en un período de dos décadas.

Si bien el caso argentino es más reciente, la expansión de la producción ha sido sorprendente ya que la Argentina hasta la década de 1970 no estaba incluida entre los 20 países con mayor producción de soja. Sin embargo, diez años más tarde se ubica en el cuarto lugar a nivel internacional y, en la primera década del siglo XXI, es el tercer productor mundial. En este país la expansión del cultivo de soja se ha llamado “agriculturización”, pues el proceso se caracteriza por cambios en el uso de la tierra agrícola para aumentar la producción de cultivos destinados a la exportación (asociados a tecnologías de insumos y a la concentración de los recursos productivos), lo que ha incidido en una mayor degradación y contaminación del medio ambiente y en la exclusión social de productores con menores recursos.

En el Paraguay el panorama no es muy diferente. Según estimaciones recientes, la producción seguirá aumentando. La superficie cultivada se calcula en 2,6 millones de hectáreas. Al igual que en el pasado, se mantiene el flujo preferencial de soja paraguaya hacia la Argentina, donde es procesada. Por cierto, el Uruguay también ha aumentado la producción y el área cultivable. Los predios sojeros se ubican en las zonas adyacentes al Río Uruguay, aunque hay nuevos emprendimientos en otras zonas del país. En Bolivia (Estado Plurinacional de) se espera que la producción se mantenga o tienda levemente al alza, aunque hay diversos problemas que la afectan de alguna manera, por ejemplo, el déficit en distribución de combustible.

⁴ Método de producción agraria que se caracteriza por la importancia que juega el capital financiero en la organización de un sistema empresarial transitorio que asume el control de la producción agropecuaria, mediante el arrendamiento de grandes extensiones de tierra y la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte, con el fin de generar economías de escala y altos rendimientos. Se trata de un fondo que reúne el aporte en dinero de varios inversionistas, para que con ese capital se contraten los bienes y servicios necesarios para realizar una cosecha agraria y luego se distribuya la ganancia entre los miembros del grupo. Este método desempeña un papel dominante en la producción de soja, en la que la Argentina se ha vuelto tercer productor mundial en el mercado de venta en bruto (semillas y porotos) y primero en el mercado de aceites de soja.

Recuadro IV.5 (conclusión)

La producción de soja en América del Sur en estos últimos años se enmarca en un contexto más complejo ya que, junto con los tradicionales usos productivos del grano, se ha sumado el interés por aprovecharla como materia prima para generar biodiesel y se han ampliado y acentuado las controversias sociales y ambientales. Así, por ejemplo, en la Argentina, se han producido cambios socio-poblacionales causados, o por lo menos promovidos, por el proceso de agriculturización, que tendrían su origen principal en los cambios tecnológicos y en la combinación de las actividades productivas. Entre los cambios derivados de la incorporación de la tecnología de procesos se destacan tres: i) la disminución de la mano de obra necesaria para el trabajo en el campo; ii) el éxodo rural a nivel de predio, causado por cambios tecnológicos y por endeudamiento de las pequeñas explotaciones agropecuarias, que produce un aumento de la población rural agrupada y una disminución de la población rural dispersa, y iii) la expansión territorial de las ciudades pampeanas a costa de una disminución de suelos agrícolas de alta calidad. Esto implica un riesgo significativo para la población, sobre todo teniendo en cuenta la superficie total sembrada y el área de los municipios pues, cuando el cultivo de soja ha tomado casi toda el área de los municipios, se produce una competencia por el uso de la tierra, con la utilización de productos químicos en áreas muy próximas a las zonas residenciales.

En los últimos años, las reacciones ciudadanas respecto a los efectos sociales, económicos y ambientales de la producción de soja se han hecho más evidentes o frecuentes en todos los países productores en la región. Por ejemplo, se ha agravado la escala de violencia rural alrededor de la soja en el Paraguay y persisten las protestas, los conflictos directos por el acceso a la tierra o los impactos de agroquímicos. Las tensiones siguen en aumento en la Argentina y el Brasil, y ahora asoman tímidamente en el Uruguay, debido al desplazamiento de pequeños productores rurales. Por lo tanto, la tendencia es a que la soja aparezca cada vez más asociada con los conflictos rurales. Asimismo, los efectos de la intensa utilización de productos químicos en la producción de soja implica la contaminación de los trabajadores involucrados en la manipulación, con una serie de consecuencias físicas, pero también la acumulación de contaminantes en el medio ambiente (agua y tierra principalmente) y en los tejidos humanos. Son impactos que solo serán observables a mediano y largo plazo, aunque hay estudios que indican un aumento de diferentes tipos de cáncer y afecciones pulmonares. Desde el ámbito territorial, la soja puede seguir avanzando sobre tierras ganaderas de varios de estos países. En la Argentina existe una reserva importante de tierras en el norte, aunque la expansión puede generar o acentuar conflictos sociales —con grupos de campesinos y pobladores originarios que no poseen títulos legales sobre la tierra— y ambientales, entre ellos, el avance de la deforestación, cuando no existe una regulación del ordenamiento territorial forestal, es decir, cuando no existe una ley que marque con claridad el área y condiciones en las cuales puede eliminarse el bosque para dedicarlo a la agricultura.

Fuente: R. Do Carmo y M. Franci Alvarez, “Expansión del cultivo de soja, salud y medio ambiente. Situación en Córdoba (Argentina) y Mato Grosso (Brasil)”, *Población y medio ambiente en Latinoamérica y el Caribe: Cuestiones recientes y desafíos para el futuro*, Roberto Luiz do Carmo y Gilberto Javier Cabrera Trimiño (orgs.), serie Investigaciones, N° 6, Río de Janeiro, ALAP Editor, 2009, E. Gudynas, *La soja en el 2008. Perspectivas bajo nuevos contextos productivos, sociales y ambientales*, Observatorio en agropecuaria y sustentabilidad (OAS), 2007 y Carlos Reboratti, “Un mar de soja: La nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias”, *Revista de geografía, Norte Grande*, N° 45, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, págs. 63-76.

Los países de Mesoamérica no son excepción. Guatemala presenta un crecimiento importante de esta actividad en ciertas regiones del centro del país, particularmente en la producción para la exportación de hortalizas y caña de azúcar. En la región del Altiplano, se produce un café de altura también para la exportación, pero se trata de una “producción *gourmet*”, es decir, que es producido por pequeños agricultores. En el caso de Nicaragua, también se constata un sector emergente, ubicado en las regiones del Atlántico Sur y el Centro, que se ha especializado en la exportación de productos lácteos muy vinculados a inversiones extranjeras. Se aprecia también un dinamismo en la producción de ajonjolí (sésamo) por parte de pequeños productores que destinan esta producción orgánica a nichos de mercados (“comercio justo”) en las planicies del Pacífico y el trópico seco del occidente del país. Si bien en México se aprecia un crecimiento importante de la actividad agropecuaria, este ha estado restringido a determinadas áreas (que se estiman en 500.000 hectáreas). Por ejemplo, en la región noroccidental, se producen frutas y hortalizas destinadas al mercado externo, con la participación de un número cada vez menor de exitosos productores.

Por tanto, es necesario tener en cuenta que, si bien ha existido un crecimiento de la producción agropecuaria, esta ha estado centrada en ciertos productos y, sobre todo, en algunos países. Además, esto ocurre en un contexto de incertidumbre, pues no se conoce del todo el alcance de los efectos de diferentes crisis que se encuentran en desarrollo. Una de ellas es la derivada del alza de los precios de los productos agropecuarios, pero también la del calentamiento global y la crisis financiera mundial en curso (Graciano, Gómez y Castañeda, 2009).

Junto con este desarrollo desigual de la actividad agropecuaria, concentrada en ciertas zonas de los países y asociada a grandes explotaciones monoproductoras que están en manos de grandes productores agrícolas vinculados a mercados externos, coexisten pequeñas explotaciones agrícolas y de agricultura por cuenta propia. Dirven (2007) comenta que la viabilidad de este tipo de explotación es objeto de debate entre los académicos y políticos, ya que las pequeñas explotaciones agrícolas se enfrentan a desafíos específicos y complejos en este entorno rural nuevo y en constante cambio. La mayoría de las pequeñas explotaciones agrícolas en la región han registrado un descenso de los ingresos, que en algunos países ha sido bastante drástico (Dirven, 2007). La productividad de estas pequeñas explotaciones presentó una mejora bastante lenta y una escasa participación en las cadenas de valor orientadas a los mercados de expansión, tanto en lo que respecta a productos procesados como a los supermercados locales o los mercados de exportación.

Una de las alternativas para que la agricultura de pequeña escala mejore en el futuro es considerar el subsidio de algunos de los costos de transacción, e implementar varias medidas para “equilibrar la cancha”, entre ellas las destinadas a educación, infraestructura e investigación y desarrollo. Una iniciativa que va en esta línea y es necesario destacar es la del Gobierno del Brasil, con los programas de compras del sector público a agricultores familiares (entre otros, para suministrar el programa de alimentación escolar) y el otorgamiento de un “sello de responsabilidad social” a las empresas que compran parte de sus insumos agropecuarios para elaboración de biodiesel a agricultores familiares, con lo cual reciben una rebaja de impuestos (Dirven, 2007).

Las diferencias socioeconómicas, productivas y culturales entre los pequeños agricultores dificultan el establecimiento de asociaciones entre ellos, así como de vínculos con cadenas de valor y de redes. Asimismo, los agricultores con pocos recursos que producen en las inmediaciones de explotaciones agrícolas más grandes tienden a presentar mayores desventajas que cuando todos tienen pocos recursos, ya que quienes compran materias primas para la transformación y comercialización pueden preferir a los agricultores más grandes. De esta manera la situación que enfrentan la mayoría de las pequeñas explotaciones agrícolas es cada vez más difícil y, si no se le presta atención, estas explotaciones podrían desaparecer de manera prematura (Dirven, 2007).

Existe el consenso de que varias de las políticas implementadas en el sector agropecuario en los últimos tiempos y las tendencias que se han observado han tenido consecuencias negativas sobre la pequeña agricultura. Dirven (2007) destaca entre ellas: i) la transición de productos básicos agrícolas a bienes especializados, incluso de alimentos básicos; ii) la concentración cada vez mayor de los agentes en la transformación y comercialización de los productos agrícolas (sobre todo agroindustrias y supermercados), y iii) el efecto de esta concentración sobre los proveedores de materias primas. De esta manera, los agricultores más pequeños no están bien preparados y no tienen los medios para enfrentar los nuevos retos que implica competir en mercados más exigentes en términos de inocuidad y calidad, pues deben ofrecer productos homogéneos y garantizar entregas puntuales, pero también deben poder hacer frente a las condiciones de pago.

En un estudio reciente sobre la *Inserción de la agricultura familiar en los modelos de gobernanza de las cadenas agroindustriales: Casos en Uruguay y Paraguay* (FAO, 2011) se destaca que el desarrollo de cadenas de valor agrícolas representa oportunidades potenciales de inserción para los pequeños productores. No obstante, como ya se ha mencionado, también se señala que estas cadenas representan importantes desafíos en términos de los mecanismos de comercialización que facilitan este proceso.

Este panorama de la dinámica productiva agropecuaria de la región se enmarca también en un contexto histórico, pues en las áreas rurales latinoamericanas han estado presentes históricamente dos tipos de producción, el latifundio y el minifundio, cuyos orígenes se remontan al sistema colonial de concesiones de tierra. El primero se asocia a la explotación agraria de grandes extensiones de tierra, y el segundo, a la pequeña propiedad rural, generalmente en manos de campesinos. En cierta medida, esta dualidad se ha visto estimulada por la modernización agrícola latinoamericana, con tecnologías que privilegian la gran explotación agrícola y crean, de paso, un fenómeno social: el aumento de la población rural de trabajadores agrícolas sin tierras. Ambos tipos de producción se están estableciendo cada vez más como dimensión estructural de las áreas rurales latinoamericanas (Graciano, Gómez y Castañeda, 2009).

Tanto en estudios recientes (CEPAL/FAO/IICA, 2009; Graciano, Gómez y Castañeda, 2009) como en los párrafos anteriores se ha puesto en evidencia que existe una producción agrícola muy dinámica, estructurada bajo formatos tecnológicos modernos y movida por crecientes niveles de eficacia y productividad financieras. Sin embargo, este sector moderno de la agricultura está rodeado por áreas rurales donde todavía se mantiene una agricultura basada en la familia, bastante significativa en la mayoría de los países de la región, y una población rural sin acceso a tierras. Como se verá más adelante, estas son las áreas rurales que concentran los mayores índices de pobreza y desigualdad social.

La agricultura como sector económico y las áreas rurales, en un sentido más amplio, han experimentado profundos cambios en los últimos tiempos. Por tanto no es de extrañar que varios investigadores estén proponiendo reinterpretar los dominios rurales, ya que hay una serie de procesos sociales, políticos y económicos que transforman dichas áreas. Uno de estos cambios es que gradualmente “lo rural” se está distanciando de ser el foco exclusivo de producción meramente agrícola, lo que implica nuevas tentativas de procesos económicos y sociales en áreas rurales, que a menudo no tienen una relación directa con la producción agropecuaria misma. Principalmente, estas actividades están ligadas con el turismo rural y actividades no agrícolas vinculadas al sector de servicios, tanto privados como públicos.

En el marco de los procesos de globalización y ajustes estructurales, en las últimas décadas la cuestión agraria ha adquirido una nueva identidad en la región. De esta manera, muchos de los fenómenos que se manifiestan en la actualidad en el medio rural latinoamericano pueden relacionarse con la naturaleza de dichos procesos y con algunas de sus consecuencias. Teubal (2001) sostiene que “muchos de los fenómenos que se agudizaron en estas décadas reflejan la intensificación del dominio del capital sobre el agro en el marco de un proceso capitalista crecientemente globalizado” (pág. 46). El autor destaca entre estos fenómenos la difusión creciente del trabajo asalariado, así como la precarización del empleo rural y la multiocupación; la expulsión de medianos y pequeños productores del sector agrícola; las continuas migraciones del campo a la ciudad o a través de las fronteras; la creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados; la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales en los que predominan las decisiones de núcleos de poder vinculados a grandes empresas transnacionales o transnacionalizados, y la conformación en algunos países de los denominados *pool* de siembra. Junto con los procesos ya mencionados, también están presentes, con una importancia cada vez mayor, los complejos agroindustriales comandados por grandes corporaciones transnacionales o transnacionalizadas que se vinculan con el comercio mundial de productos agropecuarios, la provisión de insumos y tecnología agropecuaria, el procesamiento industrial y la distribución final de alimentos, así

como la difusión de los *pool* de siembra y otros mecanismos financieros que inciden sobre el quehacer agropecuario. De esta manera, los procesos de globalización se relacionan con la mayor concentración de la tierra y con la consolidación de un nuevo latifundismo en el medio rural, vinculado con el capital financiero y agroindustrial, y una mayor concentración del capital en los diversos sectores que integran los sistemas agroalimentarios de los países latinoamericanos (Teubal, 2001).

La consolidación de un sistema agroalimentario basado en grandes corporaciones transnacionales, junto con las políticas de liberación y ajuste estructural aplicadas en el ámbito rural, han influido significativamente en la “nueva ruralidad” que diversos investigadores están planteando y definiendo (Teubal, 2001). La visión de esta nueva ruralidad, no pone solo el énfasis en la actividad productiva, sino que reconoce la trascendental importancia del manejo, uso y conservación de los recursos naturales, así como el reconocimiento de los servicios ambientales como una forma de dinamizar la economía de las áreas rurales y construir un proyecto de desarrollo más sostenible (Pérez, 2004). Este último autor sostiene que “dentro de las nuevas funciones asignadas a los espacios agrarios está precisamente la conservación y manejo de los recursos naturales como parte de las actividades económicas que pueden ser desarrolladas por la población rural”. Pero esta nueva visión de lo rural y de su desarrollo implica que el espacio rural ya no solo sea pensado para la actividad agrícola, sino para el logro de una mejor calidad de vida y como un espacio de ocio.

En este contexto, es necesario el desarrollo de tecnologías en la agricultura que permitan recuperar y mantener los suelos, y dar un mejor uso a los recursos hídricos. De esta manera se incentiva el desarrollo de una agricultura limpia, al disminuir el uso de contaminantes y pesticidas. Lo anterior influye en el adecuado manejo de los recursos naturales, pero también en la calidad de vida de la población. Esta nueva ruralidad también implica cambios en la institucionalidad, la participación y la construcción de planes y proyectos de desarrollo rural, pues se asocia con procesos de democratización local de mayor valoración de los recursos propios, tanto humanos como naturales (Pérez, 2004).

La nueva ruralidad plantea la importancia de su revalorización y de dejar atrás la idea de que lo rural solo representa lo atrasado y lo no deseable en una visión de progreso y desarrollo. Rojas (2008) indica que la nueva ruralidad amplía el concepto de agricultura y las dimensiones de la ruralidad, por cuanto acentúa los encadenamientos urbano-rurales, el empleo rural no agrícola, la provisión de servicios ambientales, las certificaciones agroambientales o “sellos verdes”, los pueblos como centros de servicios, el papel activo de las comunidades y organizaciones sociales y la diversidad ecológico-cultural como patrimonio.

Ciertamente, como se constatará en el apartado siguiente, la persistencia de fenómenos como la pobreza y la concentración de la tenencia de la tierra y de los ingresos, no impide las transformaciones que se plantean en esta nueva ruralidad, sino que plantea desafíos que deben abordarse desde una nueva perspectiva del desarrollo rural. En este sentido, las políticas de desarrollo rural implican una nueva visión, esta vez desde el territorio.

D. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD INTRARRURAL

Uno de los rasgos más persistentes de América Latina es la pobreza y, pese a que ha ido en descenso, la reducción ha sido dispar entre los países y dentro de ellos. Alrededor del 53% de la población rural actualmente vive en condiciones de pobreza. Si bien la proporción ha descendido en las últimas décadas (véase el cuadro IV.11), las brechas de pobreza entre áreas urbanas y rurales se han mantenido en la mayoría de los países de la región.

Cuadro IV.11
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN ÁREA
 GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DE 2000 Y 2010**

(En porcentajes del total de la población en cada área geográfica)

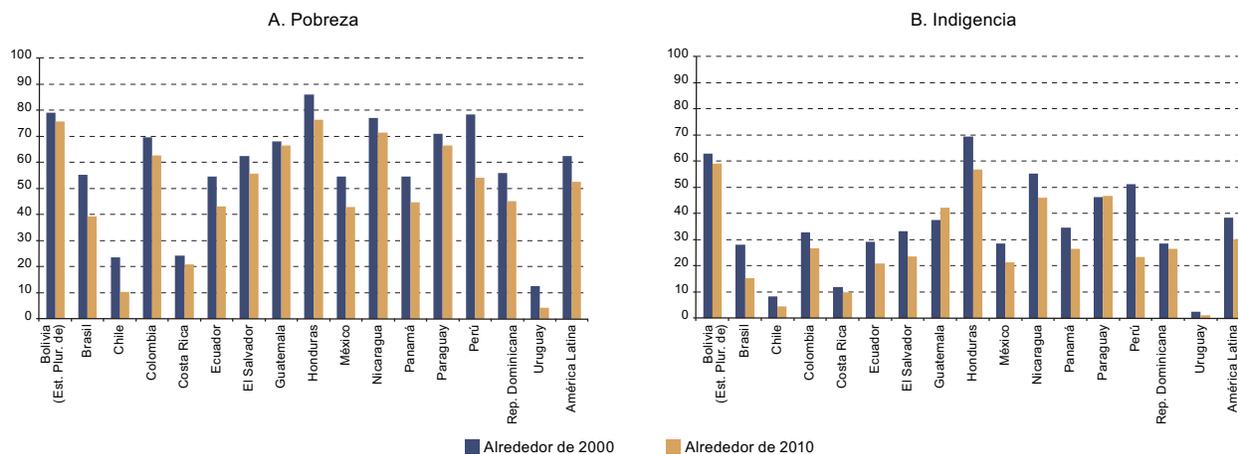
Países	Total		Urbana		Rural	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	62,4	54,0	52,0	42,4	79,2	75,8
Brasil	37,5	24,9	34,1	22,1	55,2	39,3
Chile	20,2	11,5	19,7	11,7	23,7	10,4
Colombia	54,2	44,3	48,7	38,5	69,6	62,7
Costa Rica	20,3	18,5	17,5	17,0	24,3	20,8
Ecuador	48,3	39,2	45,2	37,1	54,5	43,2
El Salvador	48,9	46,6	39,4	41,1	62,4	55,8
Guatemala	60,2	54,8	45,3	42,0	68,0	66,5
Honduras	77,3	67,4	66,7	56,3	86,1	76,5
México	41,1	36,3	32,3	32,3	54,7	42,9
Nicaragua	69,4	61,9	63,9	54,4	77,1	71,5
Panamá	36,9	25,8	26,2	15,1	54,6	44,8
Paraguay	59,7	54,8	50,1	46,5	70,9	66,6
Perú	54,7	31,3	42,0	19,1	78,4	54,2
República Dominicana	47,1	41,4	42,4	39,6	55,9	45,2
Uruguay	17,7	8,4	18,1	8,6	12,6	4,2
América Latina	43,9	31,4	38,3	26,0	62,4	52,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

De esta manera, una importante proporción de personas que viven actualmente en áreas rurales presenta un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades elementales. Muchas de ellas ni siquiera tienen lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos. Por lo demás, la insuficiencia de los ingresos va acompañada de carencias en educación, salud, vivienda y servicios básicos. La pobreza rural se ha dado en un contexto de una continua emigración hacia áreas urbanas y a países fuera de la región, un gasto social y en infraestructura que aumentó en casi todos los países y un desempleo rural que parecería ir en descenso (CEPAL/FAO/RIMISP, 2003).

En todos los países sobre los que se dispone de información la pobreza rural se redujo, mientras que la indigencia aumentó solo en dos países, entre inicios de la década de 2000 y alrededor de 2010 (véase el gráfico IV.6), siguiendo una tendencia similar a los promedios nacionales. Durante el período de análisis, Chile y el Uruguay han reducido en más de un 50% la pobreza rural, el Brasil y el Perú también han mostrado un descenso importante pues la reducción relativa es cercana al 30%. En el otro extremo se ubican Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Nicaragua y el Paraguay, con las menores reducciones de la pobreza rural. Destacan los dos últimos países por sus bajos porcentajes de disminución relativa (menores al 5%). En cuanto a la reducción de la indigencia, se constata que la mayoría de los países lograron reducciones importantes, entre los que destacan el Brasil (45,7%), Chile (47,6%), el Perú (54,6%) y el Uruguay (54,2%) por presentar las mayores disminuciones relativas. Entretanto, las menores reducciones se aprecian en Bolivia (Estado Plurinacional de) (6,2%) y la República Dominicana (7,3%), aunque lo que más atrae la atención es que Guatemala (12,2%) y el Paraguay (1,1%) aumentaron el porcentaje de población indigente en áreas rurales (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN RURAL EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,
ALREDEDOR DE 2000 Y 2010
(En porcentajes del total de la población)



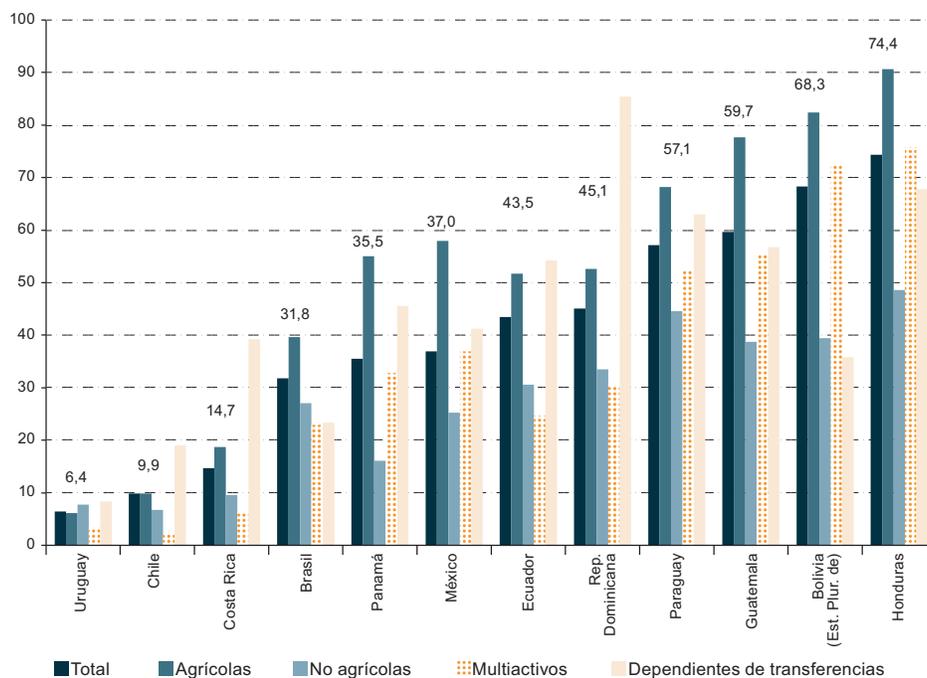
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Sin embargo, la incidencia de la pobreza y la indigencia sigue siendo bastante mayor entre la población rural que entre la urbana. Las únicas excepciones son Chile y el Uruguay, donde la pobreza rural es menor que en su contraparte urbana, y Costa Rica, donde no hay diferencia significativa entre ambas (véase el gráfico IV.6).

Rodríguez y Meneses (2011) para estudiar la incidencia de la pobreza rural a nivel de los hogares, clasifican los hogares rurales en cuatro categorías: i) hogares agrícolas, que corresponde a aquellos cuyos miembros ocupados perciben el 100% de sus ingresos laborales de la agricultura; ii) hogares no agrícolas, o aquellos cuyos miembros ocupados perciben el 100% de sus ingresos laborales de actividades no agrícolas; iii) hogares multiactivos, que corresponde a aquellos cuyos miembros ocupados perciben ingresos laborales de actividades agrícolas y no agrícolas, y iv) hogares dependientes de transferencias, donde todos sus ingresos provienen de transferencias, es decir, no reciben ingresos laborales.

Los autores agrupan a los países estudiados en tres grandes categorías según el porcentaje de pobreza rural en el total de los hogares rurales (véase el gráfico IV.7). La primera categoría la conforman los países que tienen menos de un 20% de hogares pobres: Chile (9,9%), Costa Rica (14,7%) y Uruguay (6,4%); el segundo grupo, entre un 20% y un 50%: Brasil (31,8%), Ecuador (45,3%), México (37,0%), Panamá (35,5%) y República Dominicana (45,1%), y el tercer grupo, más de un 50%: Bolivia (Estado Plurinacional de) (68,3%), Guatemala (59,7%), Honduras (74,4%) y Paraguay (57,1%).

Gráfico IV.7
INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE HOGARES RURALES, SEGÚN TIPOLOGÍAS^a
(En porcentajes del total de hogares en cada grupo)

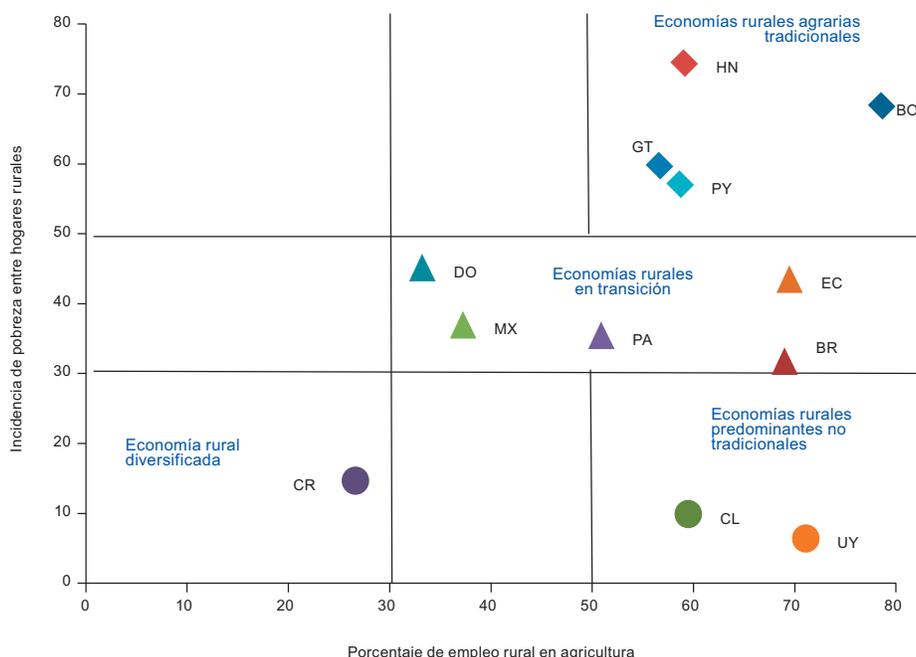


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas nacionales de hogares de los respectivos países.

^a Los números encima de las barras corresponden a la incidencia de la pobreza entre el total de hogares rurales.

De esta manera, Rodríguez y Meneses (2011) identifican cuatro subgrupos de economías rurales a partir del porcentaje de empleo rural en la agricultura y las tasas de pobreza entre el total de los hogares rurales (véase el gráfico IV.8). En el primer subgrupo se ubican los países que tienen más del 50% de la población rural empleada en la agricultura y donde más del 50% de los hogares rurales son pobres. Este grupo se caracteriza como economías rurales agrarias tradicionales y está compuesto por Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Guatemala y el Paraguay. El segundo subgrupo se compone de países que tienen más del 50% de la fuerza de trabajo rural empleada en la agricultura y menos del 20% de los hogares rurales son pobres. En sus economías rurales predomina la agricultura y la pobreza es baja y en ellos predomina la economía rural de agricultura no tradicional; Chile y el Uruguay componen esta subcategoría. El tercer subgrupo se caracteriza por presentar menos del 30% de empleo rural en la agricultura y el porcentaje de hogares rurales pobres también bordea el 20%, con una economía rural diversificada. Esta categoría está compuesta solamente por Costa Rica. Por último, el cuarto subgrupo incluye países con niveles de pobreza rural intermedios, entre un 20% y un 50%, y un alto grado de variación en el porcentaje de empleo rural en la agricultura. Sus economías rurales se caracterizan por estar en transición y los países que lo componen son el Brasil, el Ecuador, México, Panamá y la República Dominicana.

Gráfico IV.8
TIPOLOGÍAS DE ECONOMÍAS RURALES, BASADAS EN LOS PORCENTAJES DE EMPLEO EN LA AGRICULTURA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS HOGARES



Fuente: A. Rodríguez y J. Meneses, “Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina”, documento presentado en el cuadragésimo octavo Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural (SOBER), Campo Grande, 25 al 28 de julio de 2010.

Entre los resultados del análisis se destaca que en los países con baja incidencia de pobreza entre los hogares rurales se identifican algunas diferencias importantes. Así, aunque en el Uruguay la pobreza no difiere significativamente entre grupos de hogares, su nivel más elevado se presenta entre los hogares agrícolas, mientras que en Chile y Costa Rica las tasas más altas corresponden a los hogares dependientes de transferencias (un 19% y un 39,3%, respectivamente). En los tres casos, la menor incidencia de pobreza se encuentra entre los hogares multiactivos. Los autores indican que el grupo de países con economías rurales en transición es el más heterogéneo; las mayores tasas de pobreza se presentan entre los hogares agrícolas en el Brasil (39,6%), Panamá (55,1%) y México (58,0%) y entre los hogares dependientes de transferencias en el Ecuador (54,2%) y la República Dominicana (85,4%). Las tasas más bajas ocurren entre los hogares multiactivos en el Brasil (22,9%), el Ecuador (24,7%) y la República Dominicana (30,3%) y entre los hogares no agrícolas en Panamá (16,1%) y México (25,2%). En el caso de los países con economías rurales agrarias tradicionales, los cuatro comparten el tener una alta proporción de hogares agrícolas (sobre el 40%) y altas tasas de pobreza en ese grupo de hogares (cerca o superiores al 70%). En tres de esos países (Guatemala, Honduras y Paraguay) la menor incidencia de pobreza se presenta entre los hogares no agrícolas (tasas cercanas o mayores al 40%).

En los países con mayor incidencia de pobreza rural, esta tiende a ser mayor entre los hogares cuyos ingresos laborales son totalmente de origen agrícola y menor entre los hogares no agrícolas. Por el contrario, en los países con menor incidencia de pobreza rural esta tiende a ser mayor entre los hogares que dependen enteramente de ingresos de transferencias y es menor en los que combinan ingresos laborales agrícolas y no agrícolas. En un estudio reciente sobre “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural: un análisis comparado” (FAO/CEPAL/OIT, 2010) se exponen varios y novedosos antecedentes al respecto que se sintetizan en el recuadro IV.6.

Recuadro IV.6
MERCADO DEL TRABAJO Y POBREZA RURAL

La investigación sobre *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural: un análisis comparado* (FAO/CEPAL/OIT, 2010) incluye cinco estudios de caso (Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Perú) y realiza un importante aporte respecto a la vinculación entre empleo rural y pobreza en áreas rurales. Entre los principales antecedentes se indica que la idea de que el solo crecimiento económico traerá consigo una eliminación de la pobreza, ha dejado de ser válida, pues pasan las generaciones y la pobreza persiste. Si bien el auge de la agricultura de los últimos años aumentó la producción agropecuaria y también los precios de esos productos, no existió un mayor impacto sobre los niveles de la pobreza rural (Graciano, Gómez y Castañeda, 2009). Además, entre 1990 y 2006 los ingresos laborales de los indigentes ocupados se mantuvieron constantes o disminuyeron, con la excepción del Brasil y Chile. La pobreza entre los indigentes en ese mismo período disminuyó, no porque aumentaron sus ingresos del trabajo, sino porque aumentó el número de ocupados en los hogares o porque aumentaron los ingresos no laborales, principalmente transferencias (CEPAL, 2009).

Estos y otros antecedentes impulsaron la idea del proyecto, que consistía en analizar lo que estaba pasando en el mercado del trabajo rural bajo la hipótesis de que sus características de funcionamiento explicaban en parte el mal desempeño en relación a la pobreza, pues el mercado del trabajo no estaba distribuyendo los beneficios del crecimiento, particularmente entre los pobres rurales. En los cinco estudios de casos se expone que en algunos de los países, más de la mitad de las personas que habitan en las áreas rurales son pobres y en todos ellos, con la excepción de Chile, la pobreza rural es mayor que la urbana. Los autores indican que las causas son múltiples, pero en esta investigación se concentraron en determinar el origen laboral de la pobreza, específicamente surgido a partir del trabajo asalariado, que es donde opera el mercado del trabajo. Entre los resultados del estudio destacan los siguientes.

La mayor parte de los ocupados rurales trabajan principalmente en la actividad agropecuaria —con la excepción de Costa Rica y El Salvador— pero los empleos rurales no agrícolas son significativos sobre todo en el comercio y los servicios. Este hecho es importante al analizar la pobreza, pues las actividades rurales no agrícolas generan ingresos mayores que las agropecuarias. Respecto a la estructura ocupacional, la mayor parte de los ocupados rurales son asalariados en Chile y Costa Rica y, en menor medida, en El Salvador. En el Perú son pocos, pero están fuertemente concentrados en la costa del país, y en el Brasil, aunque un tanto más importantes que en el Perú, también su presencia es baja y se concentran en ciertos cultivos, como la caña de azúcar, la fruta de exportación y otros. Por otra parte, durante los últimos tiempos se ha constatado que ha aumentado el porcentaje de asalariados que trabajan en la agricultura y viven en áreas urbanas, en Chile son casi la mitad de los ocupados y en el Brasil, cerca de un tercio. Si a ello se agrega la tendencia al aumento de la temporalidad en los empleos rurales, particularmente los agropecuarios, se comprende por qué la pobreza es más generalizada entre temporeros que viven en las áreas urbanas. Los trabajadores temporales constituyen las dos terceras partes de los ocupados en la agricultura en El Salvador y las tres quintas partes en Chile y en todos los países los temporeros ganan, cuando están con trabajo, entre el 65% y el 75% de lo que reciben los trabajadores permanentes. Por lo tanto, si existe una preocupación por la pobreza rural, es necesario centrarse en las actividades primarias.

Al analizar el funcionamiento de las principales instituciones del mercado del trabajo ha quedado en evidencia que su mal funcionamiento y cobertura explican en parte importante la pobreza de los habitantes rurales. En primer lugar, con la excepción de Chile, está la evasión generalizada del pago de los salarios mínimos legales, que se concentra fuertemente sobre los pobres: son pobres porque no ganan lo que la ley dice que deben recibir. Esa es una responsabilidad de las empresas que contratan la mano de obra y del Estado que debe velar por el cumplimiento de la ley. Incluso muchos de esos asalariados que ganan menos del salario mínimo legal trabajan más horas que la jornada normal, como ocurre en el Brasil. Se trata simplemente de sobreexplotación de la mano de obra. En segundo lugar, está la informalidad de los empleos, es decir, aquellos trabajadores que no tienen contrato de trabajo ni previsión social. Es también una cuestión generalizada, particularmente en el caso de las mujeres rurales. En todos los países, entre el 54% y el 98% de los empleos rurales son informales en el caso de los pobres y, entre los no pobres, lo son entre el 23% y el 85%. Es decir, la asociación entre informalidad de los empleos y pobreza rural es directa y clara, y esta evasión también es responsabilidad de las empresas y del Estado. Otros factores que inciden en la precarización de los empleos y el consecuente aumento de la pobreza son los mecanismos de intermediación laboral y subcontratación que se han observado en varios países. Para comprender la dinámica de la pobreza rural es necesario también estudiar otros procesos laborales que ocurren en el mercado del trabajo.

Recuadro IV.6 (conclusión)

El caso del trabajo infantil es tal vez el más claro: saca a los niños del sistema educacional, su trabajo aporta poco al ingreso familiar y transmite la pobreza de una generación a la siguiente, ya que la asociación entre pobreza y bajos niveles educacionales ha quedado en evidencia en los estudios de países. Asimismo, en los hogares pobres hay pocas personas que trabajan y eso es crucial porque aun entre los pobres los ingresos del trabajo constituyen la mayor parte de los ingresos totales del hogar. Además, la cantidad de personas que dependen económicamente de cada ocupado es significativamente mayor en los hogares pobres que en los no pobres, lo que a su vez explica los bajos ingresos per cápita. Una de las razones de esta situación es la baja participación económica de las mujeres en actividades remuneradas. Si bien en la región la tasa de participación de las mujeres es en general más baja que la de los hombres; en el caso rural, la participación femenina es también más baja que la de sus congéneres urbanas. Finalmente, los autores indican que esta investigación ha tenido como preocupación analizar las condiciones de funcionamiento del mercado del trabajo y, en la medida que hay pobres rurales que no participan del mercado del trabajo, entonces las razones de su pobreza no hay que buscarlas en el empleo, sino más bien en otras variables como son los recursos productivos, la tecnología, la integración espacial y otras.

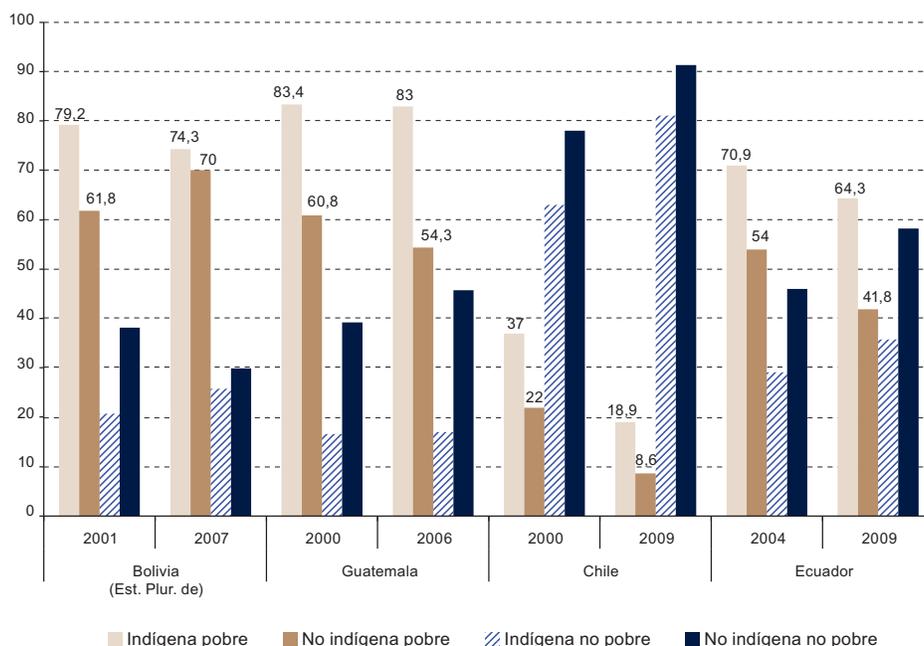
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (FAO/CEPAL/OIT), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Santiago de Chile, 2010.

Rodríguez y Meneses (2011) sostienen que, al analizar las encuestas de hogares de cuatro países de la región, se confirma que la incidencia de la pobreza es mayor en la población rural indígena que en la no indígena. En el gráfico IV.9 se aprecia que estas diferencias son mayores en el Ecuador y Guatemala, y en ambos países la brecha se ha incrementado durante el período de análisis. En el caso de Guatemala, el incremento de la brecha entre indígenas y no indígenas rurales (de 22,7 a 28,7 puntos entre 2000 y 2006) se debe a la reducción de la pobreza entre la población rural no indígena, pues la pobreza entre la población indígena se mantuvo alta (alrededor del 83%). Si bien en el Ecuador la pobreza se reduce en ambos grupos, la brecha se incrementa entre 2004 y 2009 (de 16,9% a 22,5%) y esto se debe principalmente a que la pobreza de la población rural no indígena desciende más marcadamente. En Bolivia (Estado Plurinacional de), la brecha de pobreza entre la población indígena y no indígena se redujo considerablemente entre 2001 y 2007 (de 17,4 a 4,3 puntos porcentuales). Entre las causas de esta reducción está el descenso de la pobreza entre la población indígena (4,9 puntos porcentuales) y el incremento de la pobreza entre los no indígenas (8,2 puntos porcentuales). La menor incidencia de pobreza entre la población rural indígena se presenta en Chile, además la brecha de pobreza entre indígenas y no indígenas rurales se redujo entre 2000 y 2009 (del 15% al 10,3%). Por último, es importante destacar que Chile es el único país donde la pobreza entre la población indígena era menor al 20% hacia fines de la década de 2000, mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de) (70%), el Ecuador (60%) y Guatemala (80%) era bastante más alta.

Escobal y Ponce (2003) indican que hay ciertas regularidades que permiten esbozar un perfil de los pobres rurales de la región. En cuanto al tamaño familiar, las familias pobres tienden a ser más numerosas que las de los no pobres rurales, e incluso que las de los pobres urbanos. Asimismo, en los hogares pobres rurales hay un mayor grado de dependencia económica, es decir, hay más miembros que no trabajan por cada miembro que trabaja. En cuanto a la estructura sociodemográfica de los pobres rurales, se constata que son de más edad que los no pobres rurales. Exhiben en general un menor grado de instrucción, lo que, en su momento, estuvo asociado a una menor tasa de participación escolar y a una mayor tasa de deserción. Los no pobres rurales tienden a localizarse en áreas rurales de mayor y mejor accesibilidad y, por ende, a tener un mayor acceso a servicios públicos. En cambio, por su tendencia a vivir en áreas más alejadas y dispersas, la población rural pobre tiene menor acceso a la infraestructura pública (camino) y a los servicios públicos (especialmente de electricidad y saneamiento básico). En cuanto al acceso a la tierra, los pobres rurales carecen en general de títulos registrados de propiedad sobre la tierra u otros activos. Si los tienen, es con elevados costos de transacción y, por lo general, sus tierras no han sido beneficiadas por los grandes proyectos públicos

de irrigación. Respecto a la salud, registran peores indicadores que los no pobres, en particular tasas de mortalidad infantil más altas y de esperanza de vida más bajas. Los ingresos de la población pobre rural provienen por lo general de actividades agropecuarias y no agropecuarias —la composición de las actividades depende de la cantidad y calidad de los activos públicos y privados a su alcance. Cuanto más pobres son, mayor importancia tienen los subsidios en la composición del ingreso.

Gráfico IV.9
INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE HOGARES RURALES, SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA
(En porcentajes del total de hogares en cada grupo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas nacionales de hogares de los respectivos países.

En suma, los países que han logrado reducir con éxito la pobreza rural presentan, en general, economías dinámicas que cuentan con un dispositivo macroeconómico coherente, articulado a una política sectorial (y en algunos casos, multisectorial y territorial) que funciona en forma relativamente ordenada y coherente, y pasa por un proceso sucesivo de perfeccionamiento (Echeverri y Sotomayor, 2010). Lo anterior se puede ejemplificar con la estrategia de desarrollo agrícola “verde” y agroexportadora de Costa Rica, la agricultura de exportación combinada con programas específicos hacia la agricultura familiar del Brasil y México, o las estrategias de agriculturas pequeñas y orientadas a la exportación, con múltiples instrumentos públicos de apoyo, como es el caso de Chile, combinadas con importantes programas de transferencias focalizadas (Rodríguez y Meneses, 2011). Echeverri y Sotomayor (2010) indican que en ellas se combinan varios factores, uno de ellos es la agricultura que opera como elemento de tracción y que ayuda en forma efectiva a reducir la pobreza, así como el desarrollo de otras actividades económicas y sociales que permiten el autoempleo (turismo, artesanía, servicios y otros), y la migración, las remesas, el empleo rural (agrícola y no agrícola) y las transferencias sociales que también generan un efecto en la reducción de la pobreza rural. En el recuadro IV.7 se analizan algunos programas de transferencia condicionada (PTC) que han desarrollado diferentes países para reducir la pobreza rural.

Recuadro IV.7

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y POBREZA RURAL

Los programas de transferencias condicionadas, o “con corresponsabilidad” (PTC), han logrado consolidarse en los distintos países de la región y se han difundido como un instrumento privilegiado de la política contra la pobreza. Según la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, los PTC operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe. Entre estos programas destaca el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador, que es el PTC con mayor porcentaje de población cubierta (44%), mientras que el programa Bolsa Familia del Brasil, el Oportunidades de México y Familias en Acción en Colombia tienen el mayor número de beneficiarios en términos absolutos. Los PTC consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. Constituyen un paso importante para poner a las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar en contacto con sistemas de protección social más amplios e integrales.

Los PTC están orientados a la población pobre y, por ende, deberían abarcar tanto a pobres urbanos como rurales, aunque hay programas que ponen énfasis en determinados grupos vulnerables: los pueblos indígenas (Argentina, Colombia), las poblaciones desplazadas (Colombia) y la población rural (el programa Oportunidades de México en sus primeros años estaba dirigido a la población rural y el Juntos del Perú también se concentra en la población rural). Es muy escasa la información sobre la cobertura de los PTC en la población rural. No es fácil aislar sus resultados sobre la pobreza rural respecto al total de sus efectos y no existen muchos estudios que contemplen el análisis del impacto en la población rural de los PTC.

Con todo, hay antecedentes sobre algunos PTC. Uno de ellos es el Bono de Desarrollo Humano que se entrega en el Ecuador, que responde a la necesidad de medidas compensatorias inmediatas para la población de bajos ingresos y está dirigido a grupos vulnerables (madres, discapacitados y adultos mayores). En sus inicios este programa presentó errores de focalización y hubo un sesgo marcadamente urbano, ya que el sistema de focalización inicial y las formas de promoción y convocatoria dificultaban el acceso de la población rural y, en particular, de los habitantes de la Amazonía. En Colombia, el Programa Familias en Acción entrega transferencias condicionadas a familias pobres ubicadas en municipios con menos de 100.000 habitantes. Se considera que la población de estos municipios es netamente rural, aunque tengan cabeceras municipales. En una evaluación del impacto del programa, realizada entre 2002 y 2006, se revelaron efectos diferenciados según el área de residencia y se destacó que en el área rural el programa estaba alcanzando la mayoría de sus objetivos. Sobre la base de esta evaluación, teniendo en cuenta que en 2010 el programa cubría a más de dos millones de familias, en un país donde la población rural es del 21%, la mitad de ellos pobres, se podría suponer que el programa estaría bien focalizado y llegaría de manera importante a la población rural pobre. En tanto, el Programa Oportunidades (antiguamente, “Progres”) de México se concentró en zonas rurales hasta 2002 y cubría al 60% de quienes vivían en la pobreza extrema según la encuesta de hogares de ese mismo año. Con posterioridad, el programa cambió de nombre y ahora su focalización abarca áreas urbanas y rurales.

No es posible contar con un panorama completo respecto de los impactos de los PTC en las áreas rurales y específicamente en lo referente a pobreza rural, ya que no siempre las evaluaciones de estos diferencian según área de residencia. Como ya se indicó, hay programas dirigidos exclusivamente a pobres rurales, o a grupos específicos que se localizan en áreas rurales. Un ejemplo de esto fue el programa Progres en sus inicios. En materia de salud no es posible encontrar resultados que diferencien a la población urbana de la rural; lo único que se puede concluir es que en ambas áreas los resultados son menores que en educación. Esto se debería a que, si bien las condicionalidades en materia educacional se cumplen día a día, en materia de salud, los usuarios acuden a los centros de manera esporádica, lo que limita el establecimiento de rutinas que favorezcan su permanente cumplimiento.

En síntesis, la información sobre la cobertura de los PTC en la población rural es escasa, no es fácil aislar sus efectos sobre la pobreza rural respecto al total de sus efectos y no existen muchos estudios que contemplen el análisis del impacto de los PTC en la población rural, salvo excepciones, como cuando la población objetivo es exclusivamente rural. Con todo, existe una tendencia a obtener mejores resultados en las áreas rurales que en las urbanas, tanto en materia de ingreso y pobreza, como en la demanda de servicios educativos. Probablemente esto se deba a que los niveles de participación de la población rural son muy inferiores a la urbana, lo que permitiría un rendimiento marginal superior.

Fuente: S. Cecchini y A. Madariaga, “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55 y M. Rangel, “Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y El Caribe”, *Documento de trabajo*, N° 3, Proyecto conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 2011.

E. DIFERENCIAS ENTRE ÁREAS RURALES Y URBANAS EN ACCESO A SERVICIOS, TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN

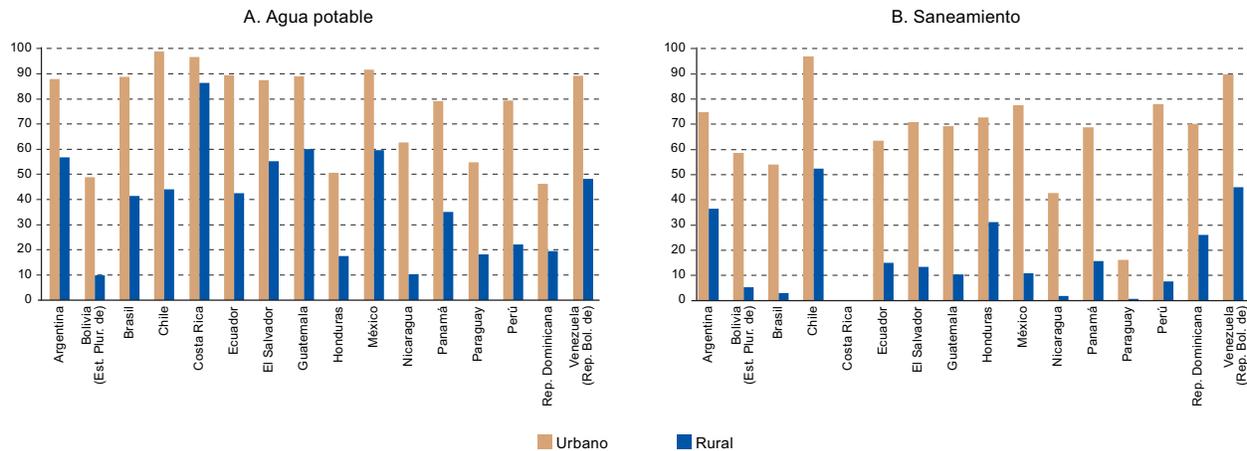
Si bien existen diferencias dentro de las áreas rurales en materia de acceso a servicios básicos, los promedios muestran una pertinaz brecha entre las áreas urbanas y rurales de los países de la región (CEPAL, 2010b). Respecto de las TIC, algunas de ellas, en particular la telefonía celular, han aumentado su cobertura, pero las brechas rural-urbanas siguen siendo muy marcadas. En el ámbito de la educación la realidad no es muy diferente. Aunque en todos los países las políticas pertinentes apuntan a la cobertura completa en enseñanza primaria, aún persisten rezagos en las áreas rurales debido a la accesibilidad de los centros de estudios o por deserción escolar temprana. A lo anterior hay que agregar que el seguimiento en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) muestra que, en todos estos aspectos, el avance hacia el logro de la meta establecida ha sido más lento en el ámbito rural (CEPAL, 2010b).

1. Acceso a agua potable y saneamiento

Durante la última década hubo mejoras en materia de acceso a servicios básicos, sin embargo existen grandes disparidades entre países y entre zonas urbanas y rurales. En cuanto a la proporción de población con acceso a agua potable dentro de la vivienda, los datos de los censos de la década de 2000 revelan que, a nivel nacional, más del 80% de la población nacional de 6 de los 16 países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Venezuela (República Bolivariana de)) cuenta con acceso a agua potable dentro de la vivienda (véase el gráfico IV.10), aunque estas cifras ocultan rezagos en cuanto al acceso en las áreas rurales. Las mayores brechas rural-urbanas en estos países se aprecian en el Brasil, Chile y Venezuela (República Bolivariana de) y, en menor medida, en la Argentina y México. La menor brecha rural-urbana se da en Costa Rica, que presenta el mayor porcentaje de población rural con acceso a agua potable dentro de la vivienda. Entre los países que a nivel nacional presentan un bajo acceso a agua potable dentro de la vivienda (Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), las brechas entre áreas rurales y urbanas también son significativas (véase el gráfico IV.10). Una situación similar ocurre con el acceso a saneamiento. Si bien la Argentina, Chile y Venezuela (República Bolivariana de) presentan los mayores porcentajes de población con acceso a saneamiento a nivel nacional, las brechas entre áreas urbanas y rurales persisten y se ubican alrededor del 50%. Cuando el acceso a saneamiento es bajo, es decir, menos del 40% de la población total accede a esos servicios, las brechas persisten. Por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), alrededor del 5% de la población rural, y el 60% de la población urbana, tiene acceso a saneamiento. Nicaragua sigue una tendencia similar: el 2% de la población rural y el 43% de la población urbana tienen acceso a saneamiento. Por tanto, independientemente del nivel de acceso a estos servicios, persisten las brechas entre áreas urbanas y rurales (véase el gráfico IV.10).

Rodríguez y Meneses (2011), a partir de información de encuestas de hogares (alrededor del año 2009), llegan a resultados similares. Indican que varios países destacan por las mejoras logradas, tanto en el acceso a agua por tubería como en saneamiento y electrificación rural, aunque persisten los rezagos frente a las zonas urbanas, sobre todo en el acceso a agua por tubería. Los autores sostienen que las brechas más amplias se presentan en Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua y el Perú, países donde las diferencias se ubican por encima de 50 puntos porcentuales en el caso del agua por tubería y por encima de 40 puntos porcentuales en electrificación, aunque también persisten brechas importantes en cuanto a acceso a agua por tubería en el Brasil, Colombia y el Ecuador, y en cuanto a acceso a alumbrado eléctrico en Honduras. Además, confirman que Costa Rica es el único país sin diferencias significativas en cuanto al acceso urbano y rural a ambos servicios.

Gráfico IV.10
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POTABLE
 Y SANEAMIENTO SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL, CENSOS DE 2000**
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Los recientes resultados de los censos realizados en el Ecuador, Panamá y México en el año 2010 revelan que el acceso a agua potable y saneamiento ha aumentado, pero que las brechas persisten entre áreas rurales y urbanas (véase el cuadro IV.12), lo que ratifica las diferencias de acceso a servicios entre la población que se localiza en estas dos áreas.

Cuadro IV.12
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POTABLE
 Y SANEAMIENTO SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL, CENSOS DE 2010**
 (En porcentajes)

Países	Agua potable		Saneamiento	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ecuador	91,7	68,4	91,1	52,6
México	94,4	72,9	94,6	63,6
Panamá	86,3	42,7	78,6	24,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de los microdatos censales con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

La disminución de las brechas en el acceso a servicios básicos entre áreas rurales y urbanas es de gran importancia para mejorar la calidad de vida de la población que presenta un menor acceso a estos. En algunos casos, las soluciones en el área rural han estado asociadas a la entrega de agua potable mediante camiones cisterna, que son de altísimo costo, por lo que esta población gasta en agua —en proporción a sus ingresos— más que las personas en mejor situación económica. Además, estas soluciones representan un elevado riesgo para la salud puesto que no garantizan la calidad del agua obtenida (Jouravlev, 2004). En el caso de acceso a saneamiento, es común que las soluciones tecnológicas

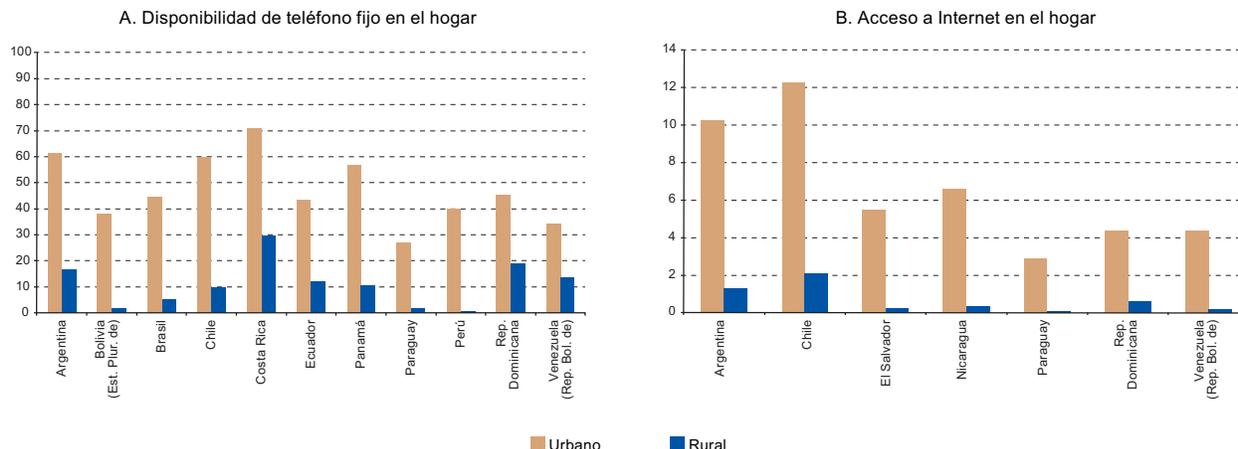
adoptadas en las áreas rurales (como pozos, tanques sépticos y letrinas) no aseguren un nivel de calidad o de funcionalidad de los servicios comparable al existente en las ciudades, sobre todo en las conexiones domiciliarias (Jouravlev, 2004). Así, la población rural que no cuenta con servicios básicos es extremadamente vulnerable a diversos riesgos asociados porque, al no disponer de agua suficiente, segura y accesible, ni de servicios de saneamiento apropiados, se le dificulta el acceso a un conjunto de otros derechos —como el derecho a un ambiente sano, a la salud y a alimentos adecuados— que directa o indirectamente se relacionan con el agua y el saneamiento (Hopenhayn y Espíndola, 2007). La falta de acceso a servicios básicos de calidad y a un ambiente propicio que proteja la salud y estimule el pleno desarrollo de las capacidades se traduce en desventajas sociales para todo el grupo familiar. Si el hogar está compuesto por niños, por ejemplo, los riesgos de mortalidad temprana y la mayor incidencia de enfermedades infectocontagiosas o diarreicas también aumentan para ellos.

2. Acceso y uso de tecnologías de información y comunicación

En un estudio reciente de la CEPAL/FAO/IICA (2011) se sostiene que “las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son fundamentales para alcanzar metas de productividad, sostenibilidad y transparencia. Además, han demostrado ser efectivas en la inclusión social de los habitantes de zonas rurales, por lo que su ausencia o precariedad puede provocar que regiones o generaciones enteras sean separadas de las oportunidades de un desarrollo más rápido e inclusivo”. En este contexto resulta importante indagar qué está ocurriendo con las TIC en las áreas rurales. En el gráfico IV.11 se presenta información respecto a la proporción de población con disponibilidad de teléfono fijo en el hogar y acceso a Internet según áreas urbanas y rurales y, en efecto, se registran asimetrías de acceso rural-urbano de diferente intensidad entre los países. En relación a la telefonía fija, la mayor diferencia se verifica en el Paraguay, donde el acceso entre los hogares urbanos es cerca de 14 veces superior al de los rurales (13,8 veces). Le siguen en importancia el Brasil (7,8 veces), México (7,7 veces), el Ecuador (6,4 veces), Chile (6,4 veces) y Venezuela (República Bolivariana de) (6,1 veces). Además un estudio de González y Ortiz (2011) sobre el acceso a TIC en la región revela que las brechas entre zonas urbanas y rurales en materia de telefonía celular son menores que las registradas en la telefonía fija. La mayor diferencia se registra en Panamá, donde la tenencia de celular entre los hogares urbanos es solo 4,8 veces superior que entre los rurales, muy inferior a las diferencias máximas registradas en el acceso a la telefonía fija. En el resto de los países las distancias son menores y estos datos evidencian claramente una alta penetración relativa del celular en los hogares rurales.

Los datos del gráfico IV.11 también exponen la existencia de asimetrías de acceso a Internet entre las zonas urbanas y rurales, que son superiores a las de la telefonía, y muestran claramente la existencia de un perfil de predominancia urbana en esta tenencia. González y Ortiz (2011) sostienen que la posesión de computador en el hogar es cuatro veces más frecuente entre los urbanos que entre los rurales, e incluso puede llegar a ser mayor: la menor diferencia se registra en Costa Rica, donde la frecuencia de hogares urbanos con computador personal es 3,9 veces la de las zonas rurales. Las mayores diferencias son las de Honduras, México, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), donde la relación urbano-rural alcanza las 14 veces. Con los datos del gráfico IV.11 se corroboran las asimetrías existentes tanto dentro de los países como entre ellos en materia de conexión a Internet: el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) tienen las asimetrías internas más altas. Las cifras recientes de los censos de la década de 2010, exponen nuevos hallazgos, por ejemplo el alto porcentaje de acceso a Internet de la población panameña que vive en áreas rurales, en comparación con el porcentaje que presentan el Ecuador y México, aunque las brechas de acceso a TIC entre áreas rurales y urbanas se mantienen (véase el cuadro IV.13).

Gráfico IV.11
AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN CON DISPONIBILIDAD DE TELÉFONO FIJO Y ACCESO A INTERNET EN EL HOGAR SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL, CENSOS DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Cuadro IV.13
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PROPORCIÓN DE POBLACIÓN CON DISPONIBILIDAD DE TELÉFONO FIJO Y ACCESO A INTERNET EN EL HOGAR, SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL, CENSOS DE 2010
(En porcentajes)

Países	Teléfono red fija		Acceso a Internet	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ecuador	42,6	17,1	18,2	5,1
México	52,0	16,4	27,9	2,7
Panamá	...	...	75,8	35,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de los microdatos censales con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Es importante que los países de la región disminuyan las brechas rural-urbanas de acceso a TIC, pues la incorporación de estas en las economías y sociedades ha significado el surgimiento de grandes retos y oportunidades para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Por una parte, las TIC influyen positivamente sobre la cadena de producción y consumo que afectan, directa o indirectamente, las relaciones entre productores, consumidores, proveedores e instituciones del sector agropecuario. Por otra, las innovaciones en las formas de comunicación introducidas por las TIC han llevado a la dinamización de las zonas rurales, no solo en sus aspectos económicos, sino también en su dimensión social y cultural, con un impacto generalmente positivo sobre el bienestar de la población. Además, las TIC han demostrado gran potencial para mejorar las oportunidades de empleo en actividades rurales no agrícolas, como el agroturismo y otros servicios (CEPAL/FAO/IICA, 2011).

3. Educación

Durante las dos últimas décadas se aprecian avances respecto al aumento de la escolaridad promedio de la población rural en la mayoría de los países de la región. Las mayores ganancias en promedio de años de estudio se advierten en la población de 15 a 24 años, aunque los de 25 a 39 también presentan aumentos importantes a este respecto. Las ganancias promedio más importantes en ambos grupos de edad se presentan en el Brasil y Chile, y las más bajas, en Colombia y Panamá (véase el cuadro IV.14).

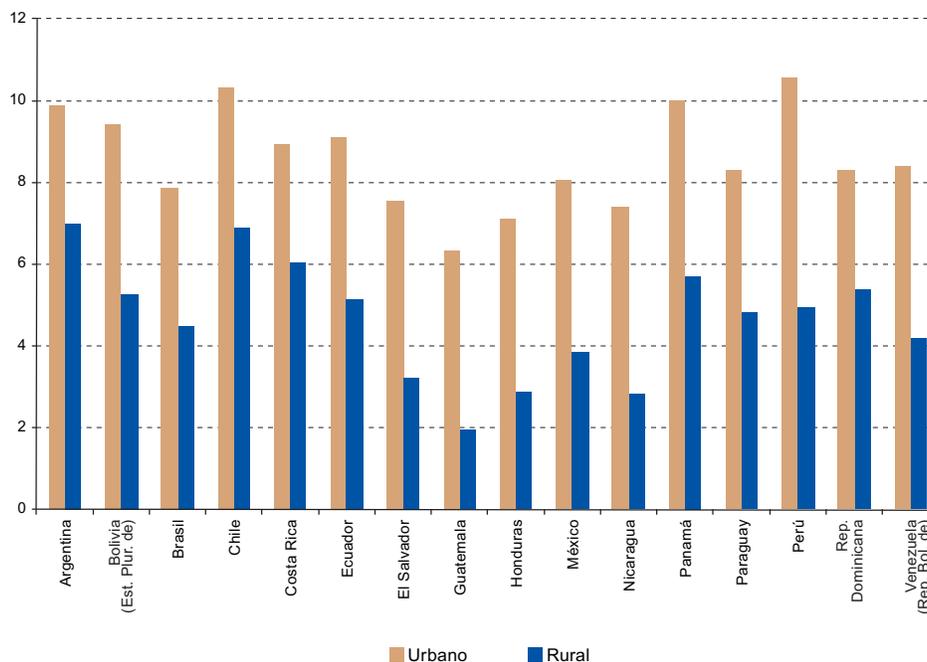
Cuadro IV.14
**AMÉRICA LATINA: ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN RURAL,
 POR GRUPOS DE EDAD, CENSOS DE 1990 Y 2000**
(En años de educación)

Países	15 a 24 años		25 a 39 años	
	1990	2000	1990	2000
Argentina	7,2	7,8	6,7	6,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,8	6,6	5,3	5,4
Brasil	3,3	4,3	3,0	3,4
Chile	8,2	9,1	7,4	8,1
Costa Rica	4,6	6,3	3,8	4,5
Ecuador	5,5	6,7	4,4	6,4
Guatemala	3,1	3,8	2,4	2,8
México	3,1	6,6	2,4	5,5
Nicaragua	2,6	4,6	2,2	3,5
Panamá	6,8	7,1	6,5	7,0
Paraguay	5,3	6,8	4,7	5,7
Perú	5,2	7,9	4,1	4,8
República Dominicana	5,0	5,8	4,0	4,1
Venezuela (República Bolivariana de)	4,6	6,0	3,3	4,7

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de los microdatos censales con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Con todo, pese a las ganancias en promedio de años de estudio de la población rural observadas en la última década, en la mayoría de los países persisten rezagos importantes cuando se compara con la población urbana. Los datos del gráfico IV.12 exponen esta situación, que se observa con mayor o menor intensidad en todos los países en estudio. En general la población rural de 30 a 59 años tiene en promedio tres o cuatro años menos de estudio que la urbana. Las mayores brechas rural-urbanas se constatan en el Perú —donde la población rural tiene en promedio 5,6 años menos de estudio que la urbana— Nicaragua —donde la diferencia es de 4,6 años— y Guatemala —donde la población urbana aventaja a los rurales en 4,4 años de estudio. Las menores brechas las presentan la Argentina, Costa Rica y la República Dominicana. En estos países la población rural tiene en promedio 2,9 años de estudio menos que la urbana.

Gráfico IV.12
AMÉRICA LATINA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN DE 30 A 59 AÑOS SEGÚN ÁREA URBANA Y RURAL, CENSOS DE 2000

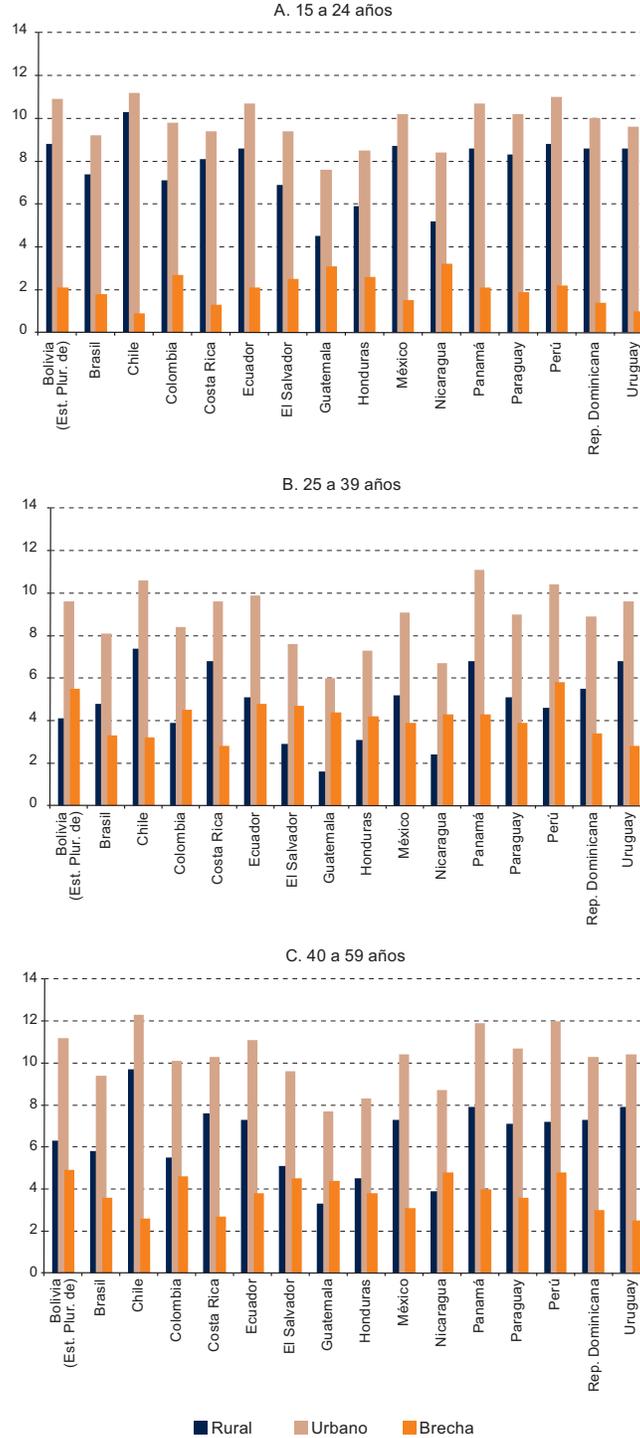


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Al realizar un estudio más específico por grupos de edad, Rodríguez y Meneses (2011) advierten que las brechas son menores entre la población más joven (solo superan los tres años en Honduras y Nicaragua) y, como es de esperar, se incrementan con la edad. Con todo, independientemente del grupo de edad, las mayores brechas se observan en Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La magnitud de las brechas por grupos de edad refleja la evolución entre países en el esfuerzo por incrementar la cobertura de la educación primaria y secundaria. Los países con las menores brechas en todos los grupos de edad son Costa Rica y el Uruguay, en el grupo entre 25 y 39 años se agrega Chile y, en el grupo de los menores de 25 años, también están México y la República Dominicana (véase el gráfico IV.13).

Se aprecian también brechas respecto a las tasas de repetición y de deserción escolar, pues en las áreas rurales estas son más elevadas que en las urbanas. Entre las razones que explican estas desigualdades entre áreas geográficas está la carencia de servicios educativos accesibles a una distancia razonable, un mayor número de escuelas incompletas, una mayor presión de las familias para que los jóvenes trabajen y la existencia de profesores menos calificados pues, en general, no hay incentivos significativos para los docentes que trabajan en el área rural o en contextos difíciles (Blanco y Cusato, 2004).

Gráfico IV.13
**AMÉRICA LATINA: BRECHAS RURAL-URBANAS EN EDUCACIÓN,
 POR GRUPO DE EDAD, ALREDEDOR DE 2008**
(Años promedio de educación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas nacionales de hogares de los respectivos países.

Es importante que estas desigualdades en la educación entre áreas rurales y urbanas tiendan a reducirse, puesto que las posibilidades de erradicar la pobreza están asociadas a los años de escolarización de la población adulta. De esta manera, un mayor promedio de años de estudio es fundamental para tener mayores posibilidades al entrar en mundo laboral y contar con las competencias básicas necesarias para insertarse en ese ámbito y acceder a puestos de trabajos productivos y mejor remunerados.

El promedio de años de educación alcanzada por los que tienen como primera ocupación el empleo rural no agrícola suele ser de dos a tres años más que los ocupados en la agricultura. Además, existe unanimidad en todos los análisis: los retornos a la educación son mucho mayores para el empleo rural no agrícola que para la agricultura. Pero, como se ha visto en párrafos anteriores, en las zonas más alejadas hay menos posibilidades de acceder a un empleo no agrícola. Por lo tanto, además de las razones ya dadas acerca de una mayor deserción escolar en las áreas rurales, los incentivos para seguir estudiando en las áreas más alejadas son menores (Dirven, 2011, pág. 12). Por otra parte, aún no se han estudiado los efectos sobre el mercado de trabajo de los programas de transferencias condicionadas atados a una mayor escolarización. Como ya se mencionó, por su diseño mismo, están orientados a jóvenes oriundos de zonas y hogares pobres, entre los que hay muchos jóvenes rurales. Sin estos programas condicionados, habrían tenido, en promedio, menos años de educación escolar, reduciéndose en uno o más años de estudio. Entre los efectos están los relacionados a la inserción laboral de estos jóvenes, su decisión de migrar, el desplazamiento de otros trabajadores menos calificados, el surgimiento de nuevas oportunidades y dinamismos locales y la desvalorización de la educación en la localidad o país (Dirven, 2011, pág. 21).

Como se mencionó al inicio de este apartado, se constata que el avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha sido lento en las áreas rurales. Un ejemplo de esto es lo que ocurre en la región respecto a la fecundidad adolescente; en el recuadro IV.8 se realiza un análisis de la situación con datos recientes en áreas rurales y urbanas.

Recuadro IV.8

FECUNDIDAD ADOLESCENTE EN AMÉRICA LATINA: UNA EXPRESIÓN DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y TERRITORIALES

En un estudio reciente de la CEPAL (2011) se señala que la mayoría de los países de la región sobrepasan por una fecundidad adolescente bastante superior a la que cabría esperar considerando sus tasas globales de fecundidad. Además, las áreas rurales presentan sistemáticamente tasas globales de fecundidad superiores a las urbanas. Por tanto, no es de extrañar que al analizar la fecundidad adolescente según áreas geográficas también se constaten brechas importantes entre áreas rurales y urbanas.

En el cuadro que figura a continuación se presenta la tendencia de la maternidad adolescente en el Ecuador, México y Panamá. Los resultados de 2010 muestran evoluciones dispares en estos tres países: un aumento entre 2001 y 2010 en Ecuador, un ligero aumento entre 2000 y 2010 en el caso de México y una reducción en Panamá para el mismo período. Además, se constata que sistemáticamente los tres países presentan en las áreas rurales tasas de fecundidad adolescente superiores a las urbanas, aunque los diferenciales rurales-urbanos del porcentaje de fecundidad adolescente no muestran un patrón común en estos países. En el Ecuador la brecha se ha mantenido pese al aumento de la fecundidad adolescente tanto en áreas urbanas como rurales. En México la brecha ha descendido a causa del leve aumento de la fecundidad adolescente en las áreas urbanas y del descenso de esta en las áreas rurales. Panamá, por su parte, también presenta un leve descenso de la brecha rural-urbana y si bien en ambas áreas la fecundidad adolescente ha descendido, en las áreas rurales el descenso ha sido levemente mayor.

Recuadro IV.8 (conclusión)

**ECUADOR, MÉXICO Y PANAMÁ: MUJERES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2000, 2001 Y 2010^a**
(En porcentajes)

Países	Año del censo	Áreas urbanas	Áreas rurales	Total	Diferencial rural/urbano
Ecuador	2001	15,0	18,4	16,3	1,2
	2010	18,4	22,7	20,0	1,2
	Variación absoluta	3,4	4,3	3,8	
Variación relativa		22,9	23,4	23,0	
México	2000	11,0	15,4	12,1	1,4
	2010	11,8	14,3	12,4	1,2
	Variación absoluta	0,8	-1,1	0,3	
Variación relativa		7,4	-7,1	2,6	
Panamá	2000	13,0	25,0	17,3	1,9
	2010	12,2	21,1	15,4	1,7
	Variación absoluta	-0,9	-3,9	-1,9	
Variación relativa		-6,6	-15,5	-11,1	

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos censales del Ecuador, Panamá y México, 2010.

^a Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que declaran haber tenido uno o más hijos nacidos vivos en el censo.

Las reducciones de la brecha rural-urbana responden a diferencias en las intrincadas relaciones entre actividad sexual, unión y embarazo en la adolescencia. En el caso de las adolescentes urbanas se constata un aumento de la actividad sexual previa a la unión, lo que en un principio reduce la relevancia de la unión para explicar la fecundidad adolescente. Sin embargo, algunas adolescentes urbanas pobres ven en la unión y la formación de familia (es decir, tener hijos) la posibilidad de adquirir un espacio propio y un sentido vital, en un marco de escasas opciones alternativas, aunque la evidencia disponible sugiere que la tendencia va en dirección contraria, porque aumenta la proporción de madres adolescentes solteras, o de madres adolescentes que viven con sus padres sin constituir hogares propios. En tanto, las adolescentes rurales tienden a unirse más temprano y al hacerlo muchas ya tienen expectativas de reproducción temprana explícitas, con lo cual el inicio de la unión sigue anticipando una pronta reproducción. Esto es particularmente claro en el caso de las uniones tempranas producto de pautas culturales, como ocurre en muchas poblaciones indígenas.

Por otra parte, las restricciones del uso de anticoncepción entre los y las adolescentes a pesar de su deseo de limitar la fecundidad, revelan insuficiencias preventivas y barreras de acceso a los medios de anticoncepción moderna. Se constata también que esta desigualdad de acceso es mucho más alta en las adolescentes de las áreas rurales, con menor nivel educacional y pertenecientes a familias con menores ingresos. Como se señala en el *Panorama social de América Latina, 2011* de la CEPAL, esto constituye un “núcleo duro” de reproducción intergeneracional de la exclusión y la desigualdad, donde se combina el bajo nivel educativo, la ausencia de apoyo en el cuidado de los hijos, trayectorias familiares de mayor vulnerabilidad, mayores dificultades para desarrollar actividades que generen ingresos y un acceso precario a redes de protección social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2011*.

Capítulo V

**EL POBLAMIENTO DE LAS ÁREAS DE BAJA DENSIDAD
DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA****A. 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 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 y el Chaco paraguayo) como en su zona austral (la Patagonia). Por cierto, en toda la región hay otros ámbitos de baja densidad, cuya característica común es la condición ambiental extrema (desiertos como el de Atacama en Chile o el del norte de México, selvas tupidas y lluviosas como en la zona del Darién en Panamá y Colombia, hielos continentales en las regiones de Aysén y de Magallanes en Chile, entre otros).

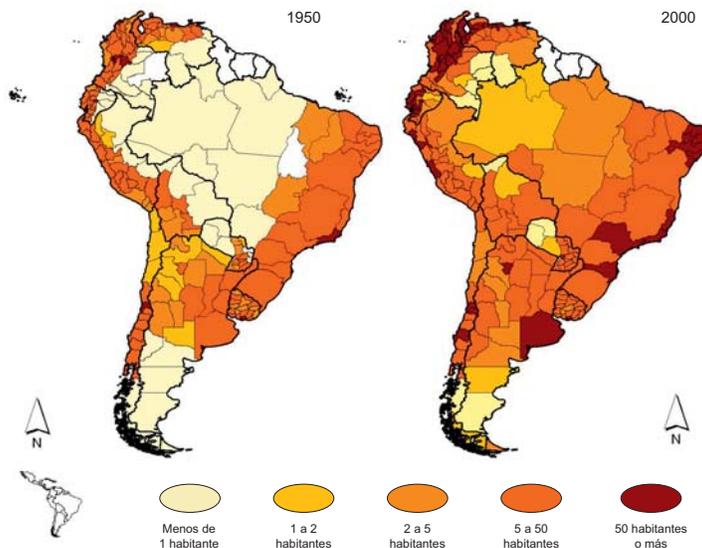
Las disparidades de la densidad demográfica tendieron a reducirse durante la segunda mitad del siglo XX, como se aprecia en los mapas V.1 y V.2. Esta reducción no fue producto del azar, sino que obedeció a procesos de atracción de base económica y a acciones deliberadas tendientes a ocupar los ámbitos de baja densidad, que incluso se denominaron de manera sesgada e inapropiada “espacios vacíos”. A continuación, se expone una síntesis de esta experiencia de ocupación deliberada de los espacios de baja densidad.

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, el poblamiento) de las regiones de baja densidad. Tales objetivos y políticas no surgieron en esas décadas, pues consignas del tipo “gobernar es poblar” eran de larga data¹. No obstante, fue la decisión del Brasil en la década de 1950 de cambiar su capital, a la sazón Río 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.

Por cierto, la intención de poblar ámbitos de baja densidad, en particular la Amazonia, era muy anterior en ese país, pero fue por los proyectos desarrollistas, primero, y nacionalistas, después, que llegó a convertirse en un pilar del proyecto de nación. Esta intención perdió impulso, tanto en el plano discursivo como en el de políticas y programas, con el retorno de la democracia durante la década de 1980, como se explicará más adelante en este mismo capítulo. Sin embargo, cabe advertir desde ya que investigaciones recientes muestran que la Amazonia aún sigue ejerciendo un enorme magnetismo para personas, organizaciones, empresas y el mismo Estado (véase el recuadro V.1).

¹ El lema de Juan Bautista Alberdi a mediados del siglo XIX en la Argentina era, justamente, “En América, gobernar es poblar”, y de una manera específica: mediante la inmigración de europeos. Véase Alberdi (s/f).

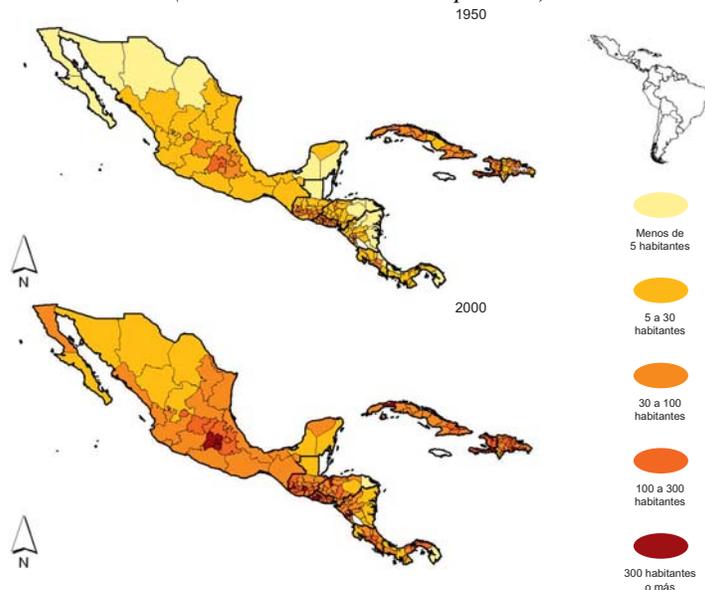
Mapa V.1
AMÉRICA DEL SUR: DENSIDAD DE POBLACIÓN SEGÚN DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR (DAM), 1950 Y 2000
(En número de habitantes por km²)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa V.2
MESOAMÉRICA: DENSIDAD DE POBLACIÓN SEGÚN DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR (DAM), 1950 Y 2000
(En número de habitantes por km²)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Recuadro V.1
**LA OBSESIÓN DESARROLLISTA Y GEOPOLÍTICA POR LA AMAZONIA
 Y LAS PARADOJAS ACTUALES**

La Amazonia fue un asunto relevante desde los primeros gobiernos del Brasil. El auge del caucho entre 1870 y la primera guerra mundial, aproximadamente, puso en evidencia el potencial económico de la zona 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 reversión 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 estrategia de 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 a la población, condujo a la marcha hacia el oeste y sus hitos: la creación de Brasilia, los proyectos de colonización y el programa de integración nacional (Sawyer, 1984).

Bajo el gobierno de João Goulart, la Amazonia se convierte en protagonista del incipiente proceso de reforma agraria impulsado por este mandatario. Se trató de una figuración más bien simbólica, pues el proceso fue interrumpido de manera abrupta por un golpe militar abiertamente contrario a la reforma agraria (Le Tourneau y Bursztyn, 2011).

Para los diferentes gobiernos militares, la ocupación de la Amazonia llegó a ser, de manera simultánea, la máxima prioridad geopolítica y la llave para el desarrollo, lo que condujo a procesos de colonización que tuvieron, de hecho, ciertos efectos de redistribución de la tierra: durante el período de la dictadura militar, los proyectos de colonización del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) debían contribuir a la integración económica de la Amazonia con el resto del Brasil y a la creación de nuevos espacios productivos, además de favorecer el poblamiento de una región en la que se temía que se produjera un vacío demográfico (Le Tourneau y Bursztyn, 2011, pág. 206).

Bajo los gobiernos democráticos que ha tenido el Brasil desde la década de 1980, la connotación geopolítica del pasado dejó de ser central para el posicionamiento de la Amazonia en la agenda pública. Sin embargo, como esta zona mantiene su condición de gran reserva de suelos, ahora se emplea para enfrentar las crecientes demandas de redistribución y de hábitat de los campesinos sin tierra y los ciudadanos sin vivienda, por lo que su crecimiento demográfico y atractivo migratorio sigue siendo alto.

Dado que el anterior objetivo redistributivo coexiste con el más novedoso de protección y conservación ambiental de la Amazonia, algunos autores subrayan las tensiones entre ambas metas: en suma, la política de protección social, que en zonas rurales adquiere el aspecto de reforma agraria, y la política de protección del medio ambiente son dos creaciones contradictorias de la redemocratización de 1985 (Le Tourneau y Bursztyn, 2011, pág. 197).

Fuente: J. Rodríguez y G. Busso, “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005, Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009, pág. 60; François-Michel Le Tourneau y Marcel Bursztyn, “La réforme agraire en amazonie est-elle écologiquement correcte?”, *Revue Tiers Monde*, 2011/2, N° 206, 2011.

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 acciones interrelacionadas, entre ellas, la entrega de tierras y el traslado de colonos, que juntos constituyen la base de los programas de colonización implementados en esos años. Además, 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 (en su mayoría agrícola) garantizaba el éxito del emprendimiento, olvidando las limitaciones propias del lugar y del comercio. No solo se promovió la agricultura, sino también la instalación de industrias, la creación de ciudades y la consolidación de las existentes, y la localización de servicios públicos.

En la mayor parte de los países, estas políticas surtieron efecto desde un comienzo 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 el sudamericano) son muestras elocuentes de los efectos duraderos de estas políticas.

Los casos paradigmáticos al respecto son Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay, que modificaron estructuralmente el patrón de localización de su población mediante masivos desplazamientos desde las zonas históricas de poblamiento (en el oeste de ambos países) hacia extensas áreas del este, mucho menos densas y con amplias potencialidades productivas. Por cierto, en varios otros países no se produjeron estas mutaciones estructurales de la distribución territorial de la población, pero es innegable que hubo procesos de ocupación de territorios de frontera política, demográfica y productiva. También hay casos de fracaso de estas políticas, simplemente porque no lograron impulsar flujos migratorios hacia las áreas de baja densidad que se intentaba poblar y explotar de manera más intensa.

El reconocimiento de los cambios provocados por estas políticas y programas, en modo alguno apunta a sacralizar o favorecer estas medidas, ya que se ha documentado que tuvieron efectos ambientales dañinos, con frecuencia fueron rudas y hasta inclementes con los colonos, tendieron a ser agresivas y violentas con las poblaciones indígenas de residencia ancestral en esos territorios, y sus logros en materia de desarrollo económico y social fueron limitados y no siempre sustentables (Rodríguez y Busso, 2009; Rodríguez y da Cunha, 2009; CEPAL/CELADE, 1995; CELADE, 1984). Justamente por estas lecciones de la experiencia y también por otros fenómenos emergentes², actualmente los programas de colonización están fuera de las recomendaciones internacionales³ y también de las agendas públicas de los países de la región⁴. En algunos países, aún existen vestigios de ellos y modalidades ad hoc de entrega de tierras en zonas de baja densidad, pero ya no se encuentran programas con la masividad, el alcance y la prioridad del pasado.

B. LAS TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS HASTA 2000 Y SU CONTEXTO

Buena parte de las divisiones administrativas mayores (DAM) que tuvieron mayor dinamismo demográfico desde 1950 en adelante conforman las áreas de baja densidad enumeradas. Solo por mencionar las que sobresalen nítidamente por tener ritmos de crecimiento durante el período superiores al 5% medio anual —con una tasa del 5% anual, la población se duplica en 14 años aproximadamente—, cabe listar a: Sucumbíos (8,2%), Zamora Chinchipe (5,4%) y Galápagos (5,1%) en el Ecuador; Alto Paraná (7,9%) en el

² Entre ellos, la nueva conciencia ecológica mundial y regional —plasmada en algunos países de la región en legislación, institucionalidad y políticas y programas específicos—, la posibilidad de obtener ingresos y otros beneficios económicos a partir de la conservación y el creciente reconocimiento de los derechos territoriales de las poblaciones locales, en particular las indígenas.

³ En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), ni siquiera se mencionan los programas de colonización. En cambio, en el punto 9.9, “se insta a los países a que reconozcan que las tierras de los indígenas y sus comunidades deben estar protegidas de actividades que puedan causar daños al medio ambiente o que las poblaciones indígenas interesadas puedan considerar inadecuadas desde un punto de vista social y cultural. Debe entenderse que el término “tierras” incluye el medio ambiente de las zonas que ocupan tradicionalmente los pueblos de que se trata”.

⁴ En el último informe de seguimiento de políticas de población a escala mundial (Naciones Unidas, 2010), no aparecen menciones a programas de colonización activos o previstos como política pública. Además, solo 4 de los 19 países de América Latina que respondieron declararon aspirar a un aumento de la migración de la ciudad al campo (que en la región sería el principal sostén de eventuales programas de colonización). Finalmente, el número de países que declaró desear cambios importantes en la distribución espacial de su población cayó de 22 en 1976 a 12 en 2009.

Paraguay; Rondônia (7,2%), Roraima (5,8%) y Amapá (5,1%) en el Brasil; Quintana Roo (7,0%) en México; Petén (6%) en Guatemala; Vaupés (5,8%) en Colombia, y Tierra del Fuego (5,5%) en la Argentina. Por cierto, en algunos casos este ritmo de crecimiento no se ha sostenido en el tiempo y ha bajado sensiblemente, como se expondrá más adelante con referencia a ámbitos seleccionados.

El crecimiento sobresaliente de estas DAM se debe, en parte, a un factor estadístico: su escasa población a inicios del período de referencia. Pero este mismo factor es decisivo para que, pese a su acelerado crecimiento, la mayor parte de estas DAM mantengan una figuración relativa poco preponderante en el total de población de los países respectivos. Solo Santa Cruz en Bolivia (Estado Plurinacional de), Petén en Guatemala y Alto Paraná en el Paraguay han aumentado sustancialmente su peso demográfico en el total nacional, a un 24,5%, un 3,3% y un 10,8%, respectivamente (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL
DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES DE BAJA DENSIDAD
DEMOGRÁFICA SELECCIONADAS, 1950-2000**
(En porcentajes y por 100 habitantes)

País	División administrativa mayor	Porcentaje de la población total del país						Tasa de crecimiento de la población total					
		1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
Argentina	Tierra del Fuego	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	6,0	3,3	6,3	8,1	3,6	5,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Santa Cruz	9,5	...	15,4	...	21,2	24,5	...	3,5	...	4,2	4,3	3,8
Brasil	Rondônia	0,1	0,1	0,1	0,4	0,8	0,8	6,3	4,6	14,9	7,6	2,2	7,2
Brasil	Roraima	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	4,4	3,7	6,6	9,2	4,5	5,8
Brasil	Amapá	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	5,8	5,2	4,3	4,6	5,6	5,1
Chile	Aysén	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	4,2	2,7	2,6	1,9	1,3	2,5
Ecuador	Sucumbíos	0,1	0,1	0,2	0,5	0,8	1,1	3,6	12,4	14,1	7,7	4,7	8,2
Ecuador	Zamora Chinchipe	0,1	0,3	0,5	0,6	0,7	0,6	7,3	9,5	3,6	4,4	1,3	5,4
Ecuador	Galápagos	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	4,8	4,5	4,9	5,9	5,9	5,2
Guatemala	Petén	0,6	0,6	1,2	2,2	2,7	3,3	3,7	9,9	9,0	4,1	5,7	6,0
México	Quintana Roo	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,9	6,2	5,6	9,5	8,0	5,8	7,0
Paraguay	Alto Paraná	0,7	1,3	3,7	6,6	9,8	10,8	7,7	13,4	8,1	7,0	3,2	7,8
Perú	Loreto	2,1	2,4	2,5	2,6	3,1	3,3	2,8	3,2	3,0	3,6	1,8	2,8
Perú	Madre de Dios	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	5,2	3,3	4,8	5,9	3,4	4,6

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) [en línea] http://www.cepal.org/celade/depualc/default_2011.asp.

Es muy probable que este crecimiento acelerado se deba a una inmigración neta significativa, pues no hay antecedentes históricos de tasas de crecimiento demográfico superiores al 4% basadas solo en crecimiento vegetativo. La evidencia sistematizada en este trabajo ratifica y precisa cuantitativamente esta afirmación. En efecto, en el cuadro V.2, se muestra que en casi todas las DAM, tanto los saldos migratorios de toda la vida (acumulados) como las tasas de migración reciente (fecha fija) son muy elevados en comparación con el resto de las DAM del país.

Cuadro V.2
**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): SALDOS MIGRATORIOS Y TASAS DE MIGRACIÓN NETA
 EN DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES DE BAJA DENSIDAD
 DEMOGRÁFICA SELECCIONADAS, 1980-2000**

País	División administrativa mayor	Migración absoluta	Migración reciente					
		Saldo migratorio acumulado (en número de habitantes)	Saldo migratorio, 5 años previos al censo (en número de habitantes)			Tasa de migración, 5 años previos al censo (por 1.000)		
			2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Argentina	Tierra del Fuego	42 111	...	...	3 122	...	...	7,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Santa Cruz	422 607	...	41 878	91 271	...	7,6	10,9
Brasil	Rondônia	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	Aysén	9 278	699	-68	-235	2,5	-0,2	-0,6
Ecuador	Sucumbíos	55 319	...	7 311	4 032	...	25,4	7,6
Ecuador	Zamora Chinchipe	13 008	3 222	4 123	-391	18,1	15,994	-1,2
Ecuador	Galápagos	9 369	606	1 114	1 545	27,7	31,057	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	18,151	0,7
Perú	Loreto	-77 194	...	-9 040	-16 255	...	-3,3	-4,2

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) [en línea] http://www.cepal.org/migracion/migracion_interna/.

Se ha documentado ampliamente (Rodríguez y Busso, 2009) que en buena parte de los ámbitos de baja densidad hostiles al emplazamiento de población (desiertos, tierras glaciales, cadenas montañosas elevadas, selvas húmedas), las corrientes migratorias que impulsaron 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 adversos fueron altamente dañinos por tratarse de ecosistemas frágiles. De hecho, los daños colaterales fueron determinantes para la discontinuación de estos programas.

Esta discontinuación ha incidido en los estancamientos del crecimiento y atractivo migratorio que se han observado en algunas zonas de baja densidad demográfica. En el cuadro V.1 se aprecian varios casos, entre ellos, Rondônia en el Brasil, Aysén en Chile, Alto Paraná en el Paraguay y Zamora Chinchipe en el Ecuador. Ahora bien, las razones de esta abrupta caída del atractivo migratorio son diversas y no se limitan al término de los programas de colonización, sino que también incluyen el agotamiento de recursos naturales o de otras fuentes de dinamismo económico (intercambio comercial fronterizo, por ejemplo), la reducción de incentivos, subsidios e inversiones especiales en las zonas de baja densidad y el avance de la frontera agrícola y de poblamiento hacia otras zonas (como lo sugiere el caso de Rondônia, cuyo estancamiento demográfico contrasta con el vigor del crecimiento de la población de la unidad federativa

vecina de Roraima)⁵. Esta diversidad de situaciones alerta contra explicaciones únicas o monocausales relativas a la evolución sociodemográfica y económica de las zonas de baja densidad poblacional.

Un asunto que debe destacarse respecto de los flujos migratorios hacia estas zonas de baja densidad es la tentación de considerarlos exclusivamente trasladados a campo abierto, muy influida por lo que fue, en su momento, la imagen de migración de colonos a tierras entregadas por los gobiernos o de migrantes en busca de fortuna en actividades extractivas (o vinculadas a estas), privadas o públicas. Pero, incluso bajo los programas de colonización basados en la entrega de tierras hubo tendencias hacia la concentración de población en pueblos y ciudades. Esto se ha multiplicado con el decaimiento y la desaparición de estos programas. En la actualidad, aunque el recurso abundante en estos ámbitos sigue siendo la tierra, sus ciudades parecen ser los puntos de mayor atracción, por lo que la migración hacia ellas se ha asociado a una urbanización acelerada, como se evidencia en el cuadro V.3, siendo la única excepción las DAM de baja densidad de Guatemala (aunque en línea con el grado de urbanización del país) y, en menor medida, del Ecuador. Con todo, incluso para este último caso se ha usado la expresión “protourbanización” y se ha subrayado la cada vez más intensa interrelación entre ambos ámbitos para describir el proceso de asentamiento de la población en la región amazónica norte, donde se ubica buena parte de la actividad petrolera (Barbieri, Monte-Mór y Bilsborrow, 2007).

Cuadro V.3
**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): POBLACIÓN URBANA Y TASAS DE CRECIMIENTO
EN DIVISIONES ADMINISTRATIVAS DE BAJA DENSIDAD
SELECCIONADAS, 1950-2000**
(En porcentajes y por 100 habitantes)

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 (Estado Plurinacional de)	Santa Cruz	36,9	...	52,7	...	72,0	76,2	...	4,9	...	6,1	4,9	5,3
Brasil	Rondônia	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	Aysén	44,5	52,9	64,0	77,0	71,8	80,5	6,2	4,8	4,1	1,2	2,4	3,7
Ecuador	Sucumbíos	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) [en línea] http://www.cepal.org/celade/depualc/default_2011.asp.

⁵ También influyen las características de ciertas explotaciones. Por ejemplo, en la extracción petrolera y en algunas mineras, en general se requiere de mucha mano de obra migrante en etapas iniciales, pero después las necesidades se restringen y se vuelven selectivas.

Emblemático de esta urbanización de las DAM de baja densidad demográfica —así como de la dificultad para asimilarla por parte de políticos, opinión pública e incluso analistas— es el proceso de urbanización de la Amazonia brasileña, donde la red urbana se ha ampliado y las ciudades han asumido creciente importancia demográfica, económica y política (Saint-Clair Cordeiro da Trindade, 2011).

En otros casos, el territorio, aunque básicamente silvestre, 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 —establecimiento de 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) y otras—, pero luego adquirió impulso propio y las ciudades 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 comentados de Santa Cruz en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Ciudad del Este en el Paraguay) comenzaron a rivalizar en importancia económica y demográfica con los ámbitos históricos de concentración de población.

Un caso especial constituyen las DAM de baja densidad y rápido crecimiento cuyo atractivo ha radicado en el turismo, en particular el turismo mundial. 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 condiciones que favorecen, en teoría, una relación más favorable entre el poblamiento y el ecosistema receptor, la práctica sugiere que, con frecuencia, los impactos han sido más adversos que lo previsto. Lo anterior se debe, sobre todo, a la escala global y el carácter masivo 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 en mano de obra. Además, muchos de los sitios donde se han emplazado estos complejos de turismo global masivo son relativamente frágiles.

La existencia de diferentes tipos de empresas y empresarios turísticos está ampliamente documentada en trabajos recientes (Helmsling y Ellinger Fonseca, 2011), siendo clara la distinción entre los megaproyectos de alcance mundial, como los instalados en numerosas playas del Caribe, Centroamérica y México, y los emprendimientos locales que, sin descartar un posicionamiento global, operan con escalas mucho menores y con una infraestructura que procura explícitamente mantener las cualidades, los encantos y los 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 sus componentes consustanciales, 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, pero que representa grandes oportunidades para comunidades enteras. Los megaproyectos turísticos operan de manera muy distinta, partiendo por la cuantiosa inversión que suponen 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 los efectos adversos de la nueva industria y sus instalaciones. Estos efectos adversos superan largamente los daños ambientales, pues también se manifiestan en términos de salud,

seguridad, violencia, vulnerabilidad, congestión, exclusión y hasta expulsión de población⁶. 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 futuras que deberían considerarse, no para impedirlo, sino más bien para manejarlo y atenuar sus consecuencias negativas.

En el recuadro V.2 se presenta un resumen de la evolución demográfica de DAM de baja densidad emblemáticas de sus países y se esbozan algunos factores asociados a su evolución.

Recuadro V.2
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS
 MAYORES (DAM) DE BAJA DENSIDAD, 1950-2000**

En el Ecuador, las provincias de Sucumbíos, Zamora Chinchipe y Galápagos han tenido en promedio un crecimiento demográfico alto entre 1950 y 2010, pero con diferencias importantes entre sí. Por ejemplo, Sucumbíos, ubicada en el extremo noreste del país, es una provincia fronteriza rica en petróleo, actividad que ha atraído de manera espontánea (es decir, al margen de programas oficiales de colonización) a muchos trabajadores y en la que también se realizan actividades ligadas al cultivo del café y el turismo. En el caso de Zamora Chinchipe, provincia ubicada en el extremo sureste del país y limítrofe con el Perú, la explotación del oro atrajo un gran número de trabajadores hasta la década de 1970. Con el decaimiento posterior de dicha actividad, su atractivo se desplomó, y la expansión de las actividades forestales, ganaderas y turísticas no logró restituir el atractivo de antaño, entre otras cosas, porque en algunos casos las explotaciones forestales y ganaderas provocan la expulsión de población. La provincia de Galápagos ha tenido un crecimiento demográfico elevado y relativamente constante en los últimos 50 años; este incremento obedece al dinamismo de la industria turística y a la destinación de importantes contingentes de funcionarios públicos y de investigadores (se trata de una de las reservas ecológicas más grandes e importantes del planeta). Justamente por esta condición de reserva ecológica, su crecimiento demográfico ha sido controlado, lo que se vio facilitado por el carácter insular de la provincia.

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

El departamento de Santa Cruz, en Bolivia (Estado Plurinacional de), ha presentado un alto crecimiento demográfico que contribuyó al aumento de su peso relativo en la población total. Entre las razones de este 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, aceite y algodón y, posteriormente, soja y derivados) y que en la actualidad es uno de los motores de la economía regional, junto con los hidrocarburos, 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.

⁶ Los daños ambientales 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 afectadas por actividades como el reacondicionamiento de playas, que provoca daños por sedimentación. Las infraestructuras hoteleras se han construido, sistemáticamente, en violación de los límites establecidos por la ley (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. Véase PNUD (2005), pág. 86.

Recuadro V.2 (conclusión)

Los estados de Rondônia, Roraima y Amapá en el Brasil se caracterizan por ser estados fronterizos, Rondônia se encuentra en el noroeste del país y limita al suroeste con Bolivia (Estado Plurinacional de), mientras que Roraima y Amapá se ubican en el norte; el primero limita al norte y noroeste con Venezuela (República Bolivariana de) y al este con Guyana, mientras que Amapá limita al norte con la Guayana Francesa y Suriname. El alto crecimiento demográfico del estado de Rondônia en el período analizado, aunque claramente 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 Rondônia pasa a ser un estado del 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 de los servicios, la minería, la industria y la agroindustria; además, el gobierno estatal ofrece incentivos fiscales para la instalación de empresas en esta zona, para atraer inversiones que contribuirían al desarrollo. En el caso de Amapá (estado federativo 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 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 de 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 Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP) para manejar los nuevos asentamientos y el desarrollo económico en este departamento; esta empresa fue responsable de administrar el proceso de tenencia de la tierra desde 1959 a 1989, seguida por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) de 1990 a 1999 y por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación desde 1999.

El importante crecimiento demográfico de la provincia de Tierra del Fuego (Argentina) responde a varias razones. Por una parte, Tierra del Fuego goza de un régimen de promoción industrial amparado por 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 hacia Río Grande, su capital económica. Asimismo, las características paisajísticas de Tierra del Fuego han potenciado el desarrollo de un polo turístico de nivel internacional, que se centra principalmente en la ciudad de Ushuaia (capital administrativa de la provincia) y alrededores.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

C. LA SITUACIÓN RECIENTE Y SUS PERSPECTIVAS

En la actualidad —en parte debido a los acuerdos y la concientización logrados en la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), así como sus procesos previos y de seguimiento—, la ocupación y explotación de las zonas de baja densidad se enfrentan a crecientes restricciones 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 y otras) y hay ejemplos que avalan la posibilidad de asentamiento de población y actividad productiva sustentable—, pero sí hay más conciencia de los cuidados que requiere su eventual ocupación y explotación, y del valor ecosistémico, patrimonial y económico (por ejemplo, para el sector del turismo) de su preservación.

Ahora bien, la economía mundial 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 continuar 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 la agricultura de exportación, la producción de energía, el turismo y la denominada economía verde (incluida la preservación compensada económicamente en el marco de los acuerdos ambientales mundiales).

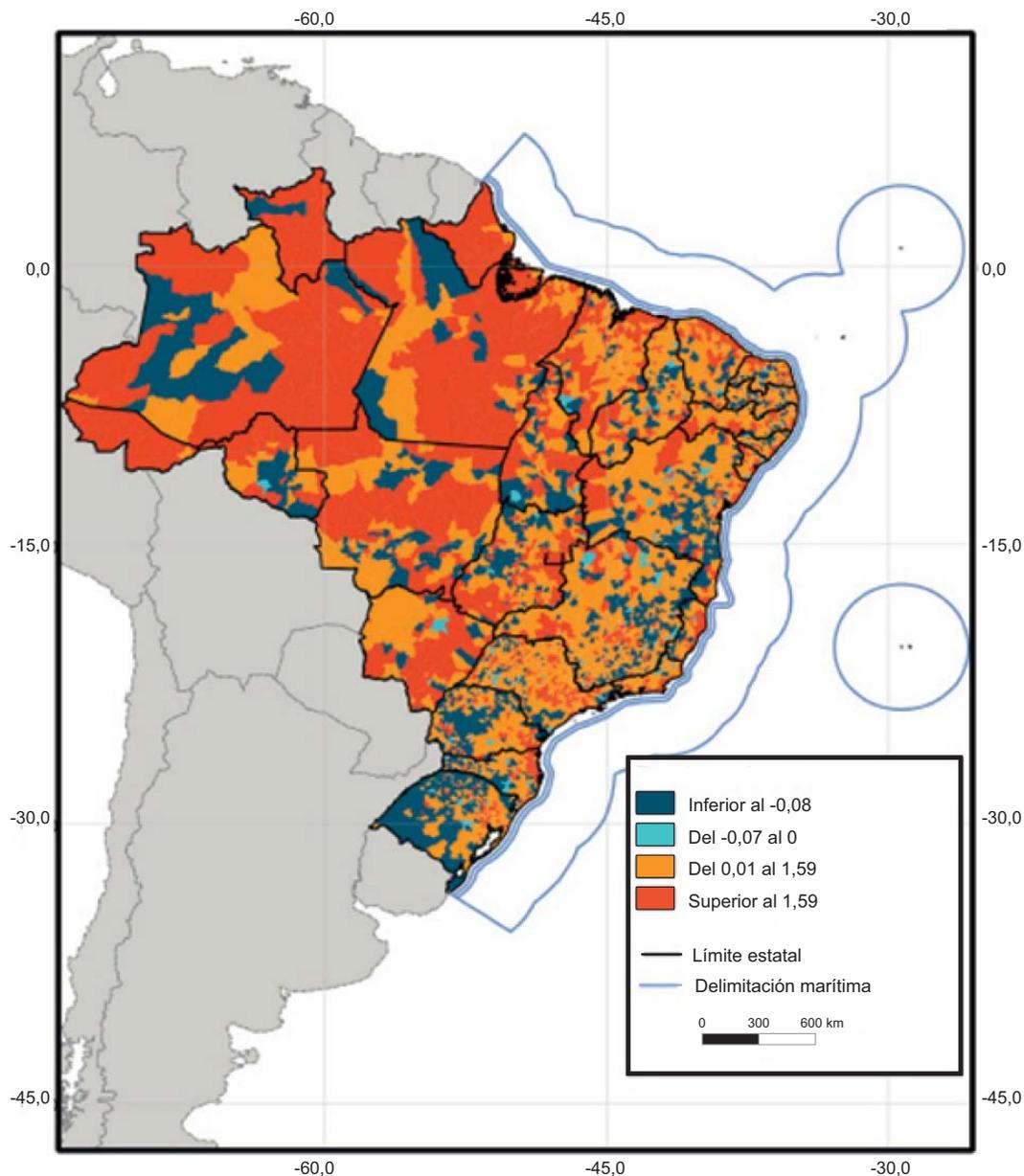
Por cierto, la mayor conciencia actual sobre la importancia de la sostenibilidad ambiental y social de estos ámbitos y la existencia de una institucionalidad y normativa de protección ambiental y social más sólida podrían contribuir a prevenir y mitigar los efectos adversos de los nuevos proyectos que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

Los censos de la década de 2010 ya están proporcionando información muy útil para evaluar el avance del poblamiento de estas zonas y la evolución de las condiciones de vida en ellas. A principios de 2012, los primeros resultados disponibles de los censos de la ronda de 2010 muestran un marcado crecimiento 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 del Brasil de 2010 sorprenden por el vigor de la expansión de la Amazonia (véase el mapa V.3); el estudio en que se presenta este mapa sugiere que el crecimiento acelerado del norte del país (donde se sitúa gran parte de la Amazonia brasileña) se vincula con una diversidad de fuentes de atracción de migrantes (de Oliveira, Ervatti, O'Neill, 2011).

Cualquiera sea el caso, habrá que esperar a que se libere la 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 de migrantes y las oportunidades que ofrecen estos ámbitos y no por políticas y programas públicos— o de otros factores (como un mayor crecimiento vegetativo).

En el caso del Ecuador, la zona amazónica cubre toda la franja del país al oriente de la cordillera de Los Andes. Está compuesta por las siguientes provincias, ordenadas de norte a sur: Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Como ya se expuso y explicó en el acápite anterior (véanse los cuadros V.1 y V.2 y el recuadro V.2), algunas de estas provincias —en particular, Morona Santiago y Zamora Chinchipe— han registrado una pérdida de atractivo migratorio en las últimas dos décadas; dado que el actual contexto político e institucional del país no es precisamente favorable a una ocupación rápida y masiva de la Amazonia, no es raro que en los últimos años hayan mantenido esta condición de poco atractivo migratorio (véase el cuadro V.4). Como contrapartida, las provincias de Orellana y Pastaza mantienen un atractivo importante que impulsa un crecimiento demográfico acelerado. La mayor diversidad productiva (petróleo, minería y turismo) y las mejores condiciones para las actividades agrícolas son fundamentales para este pertinaz magnetismo. La situación de Napo es particular porque su conversión a provincia expulsora coincide con su partición en dos (Orellana, que recibía el nombre de Coca, era la parte oriental de Napo antes de convertirse en provincia separada); por corresponder a la zona occidental y de poblamiento más antiguo de la ex provincia de Napo, la actual provincia de Napo presenta menos oportunidades para nuevos residentes. Sorprende el caso de Sucumbíos (otro desgaje, más antiguo que Orellana, de la provincia de Napo), que por vez primera registra emigración neta. Si bien las causas aún deben dilucidarse, llama la atención el masivo traslado de migrantes desde Sucumbíos a Orellana, que podría sugerir algún tipo de redistribución de las actividades productivas (sobre todo mineras) en el nororiente ecuatoriano.

Mapa V.3
BRASIL: TASA DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO A ESCALA MUNICIPAL, 2000-2010
(Por 100 habitantes)



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

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mientras que en la Amazonia se aprecia un panorama migratorio más diverso que en el pasado, en las Islas Galápagos se verifica un atractivo persistente. La escasa población hace que saldos migratorios netos poco cuantiosos signifiquen tasas muy elevadas. Si bien esto podría resultar preocupante por la reconocida escasa capacidad de carga de este ecosistema insular, hay un conjunto de normas que regulan estos desplazamientos y facilitan la acogida e inserción de los migrantes, por lo que es poco probable que se produzcan efectos adversos.

Cuadro V.4
**ECUADOR: EVOLUCIÓN DE LA MIGRACIÓN INTERNA NETA DE LAS PROVINCIAS
AMAZÓNICAS Y DE GALÁPAGOS, 1977-2010**
(En número de personas y tasas medias anuales por 1.000)

Provincia	1977-1982		1985-1990		1996-2001		2005-2010	
	Saldo migratorio	Tasa de migración neta media anual (por 1.000)	Saldo migratorio	Tasa de migración neta media anual (por 1.000)	Saldo migratorio	Tasa de migración neta media anual (por 1.000)	Saldo migratorio	Tasa de migración neta media anual (por 1.000)
Sucumbíos			7 311	25,4	4 032	7,6	-557	-0,8
Napo	18 666	46,5	6 131	15,1	-446	-1,3	-5	0,0
Orellana					6 227	18,3	7 538	13,6
Pastaza	2 149	17,4	2 862	17,0	3 277	12,8	3 175	9,0
Morona Santiago	2 656	9,8	1 564	4,6	-614	-1,3	285	0,5
Zamora Chinchipe	3 222	18,1	4 123	16,0	-391	-1,2	270	0,7
Galápagos	606	27,7	1 114	31,1	1 545	20,7	1 125	10,9

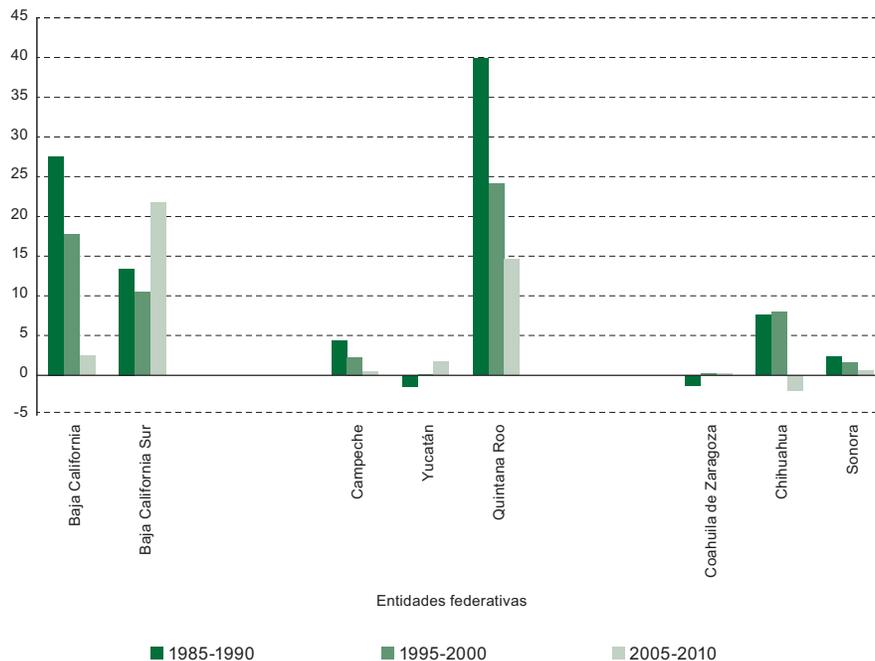
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial de la base de datos del censo de 2010.

En el caso de México, las áreas de baja densidad son de tipos diversos. De manera genérica, se pueden distinguir al menos tres: i) los dos estados de la península de Baja California (Baja California y Baja California Sur; ii) varios estados predominantemente desérticos del norte que son fronterizos con los Estados Unidos (entre ellos, Sonora y Chihuahua), y iii) tres estados de la península de Yucatán, (Quintana Roo, Campeche y Yucatán). Desde la década de 1980, estos tres ámbitos han estado entre los principales motores del proceso de desconcentración regional económica y demográfica que ha experimentado México y cuyo examen se retoma en el capítulo VII de este documento. Las oportunidades ofrecidas por estos espacios en México no han sido precisamente agropecuarias, sino más bien extractivas (Campeche), industriales (frontera norte, incluida Baja California) y de servicios, en particular el turismo global y sus encadenamientos productivos en las penínsulas de Yucatán y Baja California. El Estado ha facilitado este atractivo mediante subsidios, beneficios, inversión pública, desconcentración administrativa, regionalización institucional y otras medidas.

La reciente liberación de datos del censo de 2010 permite calcular las tasas de migración de las entidades federativas y verificar si el atractivo de estos espacios de baja densidad se ha mantenido (véase el gráfico V.1). Se confirma el pertinaz atractivo de Quintana Roo (donde se localiza Cancún), cuya tasa de inmigración neta llega a 14,6 por 1.000 entre 2005 y 2010. El dinamismo de la industria turística mundial es la base de esta constante capacidad de atracción. Con todo, es sorprendente que la entidad con mayor tasa de inmigración neta sea Baja California del Sur, el estado con menor densidad del país. No son claras las fuentes de su atractivo, aunque sin duda el turismo mundial también es un rubro muy

dinámico allí. Por otra parte, es probable que la violencia y la crisis económica que afectan al otro estado que compone la península de Baja California (precisamente, el estado de Baja California) hayan influido en un redireccionamiento de los flujos, tanto desde este como desde otros estados (sobre todo Guerrero y Sinaloa). Como contrapartida, la frontera norte, en particular Chihuahua, muestra una drástica caída de su atractivo, probablemente debido a la crisis económica de los Estados Unidos y la creciente violencia que experimenta la región.

Gráfico V.1
**MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA
 POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1985-2010**
(Por 1.000)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) (censos 1990 y 2000); e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cálculos propios mediante procesamiento de base de microdatos censales, 2010.

No es posible sacar conclusiones directas sobre los efectos o secuelas del mayor crecimiento y el atractivo persistente de la mayoría de las regiones de baja densidad, pero sí queda claro que estas aún mantienen un impulso demográfico (casi con seguridad debido a las oportunidades económicas que ofrecen) que debe regularse y enfrentarse proactivamente para evitar que se reproduzcan los daños y problemas observados en el pasado.

En el capítulo XI se efectúa un análisis de las tendencias de la población de las zonas de baja densidad y sus complejas relaciones con el desarrollo sostenible, y se evalúan las políticas necesarias en este sentido, que indefectiblemente deberían tener en cuenta los derechos y la cosmovisión de la población nativa, tanta veces avasallada, así como las promesas hechas a quienes se trasladaron a estas zonas, en muchas ocasiones con el auspicio oficial.

Capítulo VI

LAS ÁREAS FRONTERIZAS: TERRITORIOS EN JUEGO**A. INTRODUCCIÓN**

Las áreas, espacios, regiones o zonas fronterizas representan un ámbito especial donde tienen lugar actividades sociales, comerciales y económicas que llevan a establecer espacios de interacción en términos de circulación de personas, bienes y productos, en los que se integran con frecuencia comunidades fronterizas de países vecinos (ya sean municipios, departamentos o localidades). Estas áreas son muy importantes para los Estados, no tanto por sus modalidades de asentamiento o su intensidad —que dependen en gran medida 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 los que se combinan grandes oportunidades para el desarrollo con intereses que siguen otras lógicas y con riesgos de diferente tipo, entre los que sobresalen la violencia que se desata en muchos cruces, tránsitos y retornos migratorios. Así pues, estas zonas ameritan un análisis especial, por cuanto el entramado de vínculos y relaciones transnacionales personales, comunitarias y comerciales que generan tiene 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 aliviar las tensiones entre territorios de origen y destino, como lo sugieren diversos esfuerzos encaminados a facilitar la circulación y la residencia de personas migrantes en el contexto de acuerdos de integración como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, las persistentes asimetrías económicas y sociales que existen 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 a pequeña escala, esta migración siga ocasionando fricciones y conflictos, con independencia de que, en general, sea funcional para los países 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, Vargas y Montiel, 2010a y 2010b). Más allá de marcar distingos en la circunstancia de haber nacido a un lado u otro del límite, los espacios fronterizos son anteriores a la conformación de los Estados nacionales y a la ulterior delimitación de sus territorios políticos. También toman forma mediante el establecimiento de redes familiares a un lado y otro del límite, producto de un tránsito constante a lo largo de los años. Y desde luego, son también espacios donde la interacción puede ser reducida debido a diversos factores, donde se suscitan y reproducen conflictos y donde se observan 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 limitadas¹, pero afortunadamente se dispone de estudios llevados a cabo recientemente por el CELADE-División de Población de la CEPAL 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 (Estado Plurinacional de) (Cerrutti, Liguori y Courtis, 2009). Con ellos se ha sistematizado un gran volumen de antecedentes y evidencias respecto de la migración y la movilidad, con énfasis en la salud sexual y reproductiva.

B. TIPOLOGÍA, SEGÚN LA MIGRACIÓN, DE ÁREAS FRONTERIZAS SELECCIONADAS DE LA REGIÓN

La interacción de las fronteras de todos los países presenta especificidades y generalidades. Desde el punto de vista de la movilidad humana, existen numerosos espacios fronterizos donde las actividades productiva y comercial han sido decisivas para el establecimiento de circuitos transfronterizos. En otras áreas se observa una migración que precede la instalación de límites y abarca, en ocasiones, 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, esos espacios pueden clasificarse, desde el punto de vista migratorio, en tres grandes categorías:

- i) En el primer grupo se encuentran las fronteras entre México y Guatemala y entre el Ecuador y Colombia. En ambos casos la frontera configura un espacio propiamente transfronterizo. Esta situación es más evidente en el primer caso, donde la frontera deja de ser el límite que separa ambos países para convertirse en una región transfronteriza, en que la migración y movilidad de la población constituye un mecanismo de integración regional. Las poblaciones móviles, en particular las mujeres, están expuestas a un tipo de riesgos específicos, como lo destaca nítidamente la situación de su salud, en general, y sexual y reproductiva, en particular, o la incidencia de trata y tráfico, propia de una región transfronteriza. La movilidad les permite enfrentar su situación de pobreza y precariedad en las comunidades de origen, pero debido a su doble condición —de género y migratoria— también las expone a riesgos y les confiere mayor vulnerabilidad. Otros flujos migratorios atraviesan además estas regiones fronterizas, como es el caso de la migración centroamericana y sudamericana que se interna por México hacia los Estados Unidos.

¹ 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, existencia de arreglos familiares que tienen por espacio de realización ambos lados de la frontera, situaciones de crisis social y económica en alguno de los dos Estados, 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, policía u organizaciones no gubernamentales.

La frontera entre el Ecuador y Colombia es una variante de este modelo de región transfronteriza ya que reproduce parte importante de sus características, pero muestra también otras peculiaridades. Como región transfronteriza presenta un contexto social y una dinámica migratoria diferentes a las nacionales. Las personas involucradas, el patrón de movilidad y las causas de la migración, entre otros aspectos, son diferentes a los que se observan a nivel nacional, tanto si se compara con otras emigraciones colombianas como con la inmigración ecuatoriana. Las amenazas a la integridad de algunas poblaciones colombianas están fuertemente asociadas a una migración sin opciones y claramente forzada.

En este caso, la situación de violencia e inestabilidad social y política que afecta a las regiones fronterizas colombianas es un factor fundamental en la migración transfronteriza. A diferencia de la frontera entre México y Guatemala, la emigración no se deriva única ni principalmente de factores económicos, sino más bien de factores políticos y sociales. Los desplazamientos forzosos de las poblaciones colombianas debido a la violencia y el narcotráfico dan origen a situaciones de vulnerabilidad y riesgo que no se encuentran en otros contextos fronterizos.

Asimismo, estos desplazamientos de colombianos son el flujo principal de la inmigración en el Ecuador y tienen un peso político importante —aunque su volumen sea bajo en términos absolutos— sobre todo, si se tiene en cuenta el factor detonante de estos desplazamientos. No obstante, la migración colombiana en el Ecuador se circunscribe fundamentalmente a la región fronteriza.

- ii) Las fronteras entre Costa Rica y Nicaragua y entre la República Dominicana y Haití plantean una situación diferente. En ambos casos, la dinámica migratoria trasciende el contexto regional de cada frontera para convertirse en un fenómeno de carácter nacional. La zona de frontera se define más como el lugar de cruce migratorio que como una región transfronteriza. La dinámica fronteriza es parte de la dinámica migratoria nacional. Diversos factores inciden en este menor peso de la frontera como región migratoria. Por un lado, la migración entre ambos países adquiere un volumen absoluto menor que en los casos de la migración de Guatemala a México y de Colombia al Ecuador. Por otro, en términos relativos, la inmigración desde el país vecino tanto para Costa Rica como para la República Dominicana constituye el principal flujo migratorio, por lo que también adquiere importancia a nivel nacional. Además, las regiones fronterizas de Costa Rica y la República Dominicana son muy pequeñas, con baja densidad de población y están 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 tanto, en cierto modo estos parecen ser casos en que las fronteras definen más un espacio de separación entre dos Estados 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 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, en el caso de la migración boliviana a la Argentina se combinan y articulan las dos situaciones anteriores. Por un lado, sí es posible identificar una región de migración transfronteriza, formada por las provincias de Salta y Jujuy en la Argentina, y los departamentos de Tarija y Potosí en Bolivia (Estado Plurinacional de). Este área transfronteriza guarda cierta similitud con el caso de la frontera entre México y Guatemala ya que su historia 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, se diluía en el marco de las grandes oleadas de inmigrantes que recibía el país.

Por otro lado, este patrón migratorio tradicional boliviano ha experimentado grandes cambios en las últimas décadas. El más importante es su ampliación y expansión hacia otros destinos dentro de la Argentina, especialmente a la provincia y a la ciudad de Buenos Aires. Esta expansión territorial ha hecho que el flujo migratorio boliviano adquiera cada vez más relevancia 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.

C. ESCENARIO POLÍTICO Y MOVILIDAD EN TORNO A LAS FRONTERAS

Existe una gran dispersión de las políticas dirigidas a la población migrante, lo que dificulta el ejercicio pleno de sus derechos. Esto es aún más preocupante si se considera que la lejanía de las zonas fronterizas respecto de los centros de poder político y el crecimiento de las actividades delictivas aumentan la exposición de los migrantes a riesgos particulares que los hacen vulnerables, como la mayor incidencia de fenómenos de tráfico y trata de personas, comercio sexual, violencia contra las mujeres o desplazamiento forzoso. En los instrumentos jurídicos de derecho internacional se ha reconocido paulatinamente la problemática de la migración, al tiempo que las legislaciones nacionales se han ido adaptando de manera progresiva a los estándares internacionales, aunque con distintos ritmos y profundidades. Asimismo, en los espacios de integración regional y los mecanismos de cooperación binacional se han introducido políticas relativas a la migración, en especial en cuanto a regularización migratoria y atención sanitaria. 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 desempeñado un importante papel en el tema de la migración y las condiciones de vulnerabilidad en las que esta ocurre. En primer lugar, han dado visibilidad a los problemas de derechos humanos de los migrantes a través de investigaciones, han realizado gestiones con los gobiernos para que incorporen los principios del derecho internacional a sus legislaciones nacionales y también han velado por el respeto de los derechos humanos en las fronteras. Además, han prestado apoyo técnico a los gobiernos para la implementación de políticas y estrategias y llevan a cabo acciones concretas a favor de la población migrante.

De esta manera, 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, lo cual les ha dado una gran legitimidad y les ha facultado para representar a esa población ante las autoridades, actuar como sus interlocutores y reivindicar sus derechos.

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

D. PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN Y DE POLÍTICA PARA ZONAS FRONTERIZAS: EL CASO DE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Como se muestra en los estudios de las cinco fronteras antes mencionados, la carencia de información estadística, estudios e investigaciones hace necesario seguir profundizando en el conocimiento y análisis de las características sociodemográficas de las poblaciones migrantes fronterizas. De igual forma, es preciso promover la generación de información cuantitativa y cualitativa en ámbitos como la accesibilidad de las poblaciones fronterizas a la salud, en particular la salud sexual y reproductiva, y la situación de violencia de género y otros procesos que afectan sobre todo a las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. Esta información puede obtenerse mediante el perfeccionamiento de los instrumentos ya 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 interrelación que existe entre vulnerabilidad, migración y violencia, especialmente desde perspectivas que prioricen las condiciones de género, generacionales y étnicas.

Respecto de la acción gubernamental, la mayoría de las iniciativas de política en materia de salud dirigidas a la población migrante han operado de manera desarticulada entre los distintos niveles (locales, provinciales o estatales y nacionales), lo que se traduce en respuestas fragmentarias que hacen necesaria una coordinación intergubernamental (Canales, Martínez, Reboiras y Rivera, 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. Así, los gobiernos locales deben participar en el diseño de estrategias para la implementación de políticas destinadas a fortalecer la presencia estatal y adecuar la oferta a las necesidades reales de la población fronteriza, tanto local como migrante.

Además, se debe fortalecer la acción de las organizaciones de la sociedad civil e intensificar el apoyo prestado a las organizaciones no gubernamentales e internacionales en la zona, ya sea en el plano financiero o en el del compromiso político de los gobiernos. Es también preciso dotar de regularidad y sistematicidad a las iniciativas, programas y proyectos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en materia de salud y migraciones. Se ha de reconocer a los migrantes fronterizos como sujetos especiales de protección, teniendo en cuenta 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 sus particularidades no se analizarán en el presente estudio.

Finalmente, se requiere una dotación suficiente de logística y personal técnico y especializado en el trabajo con población migrante fronteriza así como una mayor capacitación. 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, lo que las convierte en 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, por lo que es necesario explorar vías de financiamiento regulares o sujetas a objetivos de largo plazo y establecer lazos de colaboración entre los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

Capítulo VII

**LAS DESIGUALDADES REGIONALES DENTRO DE LOS PAÍSES:
EL PAPEL DE LA MIGRACIÓN INTERNA****A. INTRODUCCIÓN**

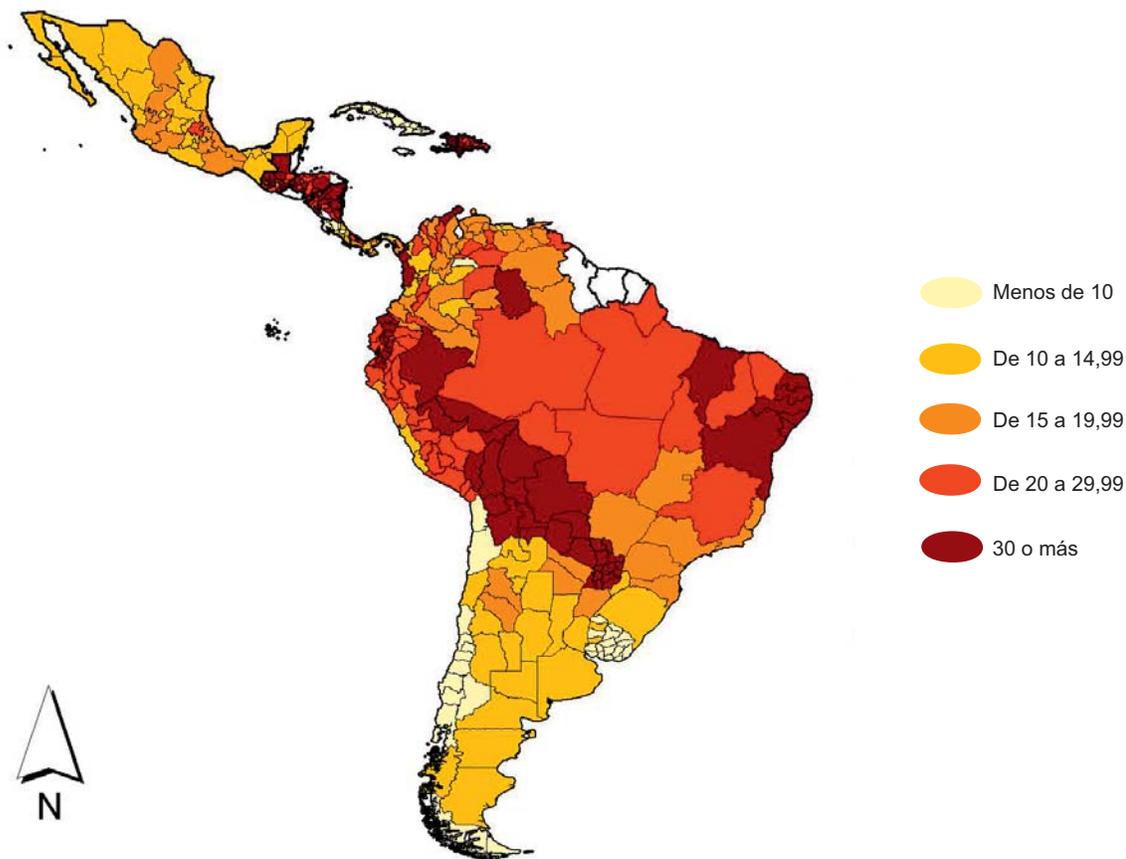
El nivel de desarrollo económico y social varía dentro de cada país, tanto a escala geográfica agregada —cuando se contrastan las diferencias entre campo y ciudad o entre regiones ricas y pobres— como a escalas más desagregadas —si se comparan municipios o barrios de una misma área metropolitana.

En este capítulo se destaca la desigualdad territorial entre las grandes regiones de los países o, al menos, entre las divisiones administrativas mayores (DAM) dentro de los ámbitos nacionales. El interés se centra específicamente en la desigualdad territorial regional, mientras que otros tipos de desigualdades que afectan a los territorios —como la que hay entre zonas urbanas y rurales, municipios de los aglomerados metropolitanos o barrios dentro de las ciudades— serán objeto de consideración en otros capítulos. En los mapas VII.1 y VII.2 se presentan dos facetas de esta desigualdad territorial en América del Sur y México.

En primer lugar la desigualdad más dramática, que tiene que ver con el derecho a la vida y que en el mapa VII.1 se revela claramente, pues se muestran países donde coexisten DAM con tasas de 10 por 1.000 o menos con DAM que al menos triplican ese valor. En segundo lugar, en el mapa VII.2 se revela la desigualdad económica, medida en este caso según el PIB per cápita. El contraste es evidente, por ejemplo, entre las DAM que registran un PIB per cápita de 10.000 dólares o más (generalmente DAM metropolitanas o enclaves de recursos naturales) y DAM que no superan los 2.500 dólares (en su mayoría en la zona andina de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú y el Ecuador, así como en el noroeste argentino y en el nordeste del Brasil.

No obstante su innegable realidad y vigencia, como se muestra en los mapas VII.1 y VII.2, hay debate sobre esta desigualdad. En general, los gobiernos suelen declarar su interés por reducirla e implementan diferentes tipos de iniciativas con ese fin. Los representantes políticos también tienden a abogar por esa misma línea, en particular los de las regiones más rezagadas, en que se experimentan las desventajas de un menor desarrollo y la frustración de no poder gozar de las comodidades y ventajas que se observan en otras regiones del país. Esta desigualdad preocupa porque tiende a autorreproducirse, lo que, como ha insistido la CEPAL (2010a), 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, algo que coarta sus oportunidades y dificulta *de facto* el ejercicio de sus derechos; en este sentido, la búsqueda de una mayor igualdad territorial está hermanada con la búsqueda de mayor equidad social. Además, un grupo significativo de investigadores y especialistas estima que estas desigualdades son fuentes de despilfarro, ineficiencia y uso insostenible de los recursos. La CEPAL (2010a), de hecho, incluyó un capítulo sobre desigualdades territoriales, no solo hizo por consideraciones de política social (o búsqueda de mayor igualdad social), sino también por razones económicas (o búsqueda de una mayor productividad agregada).

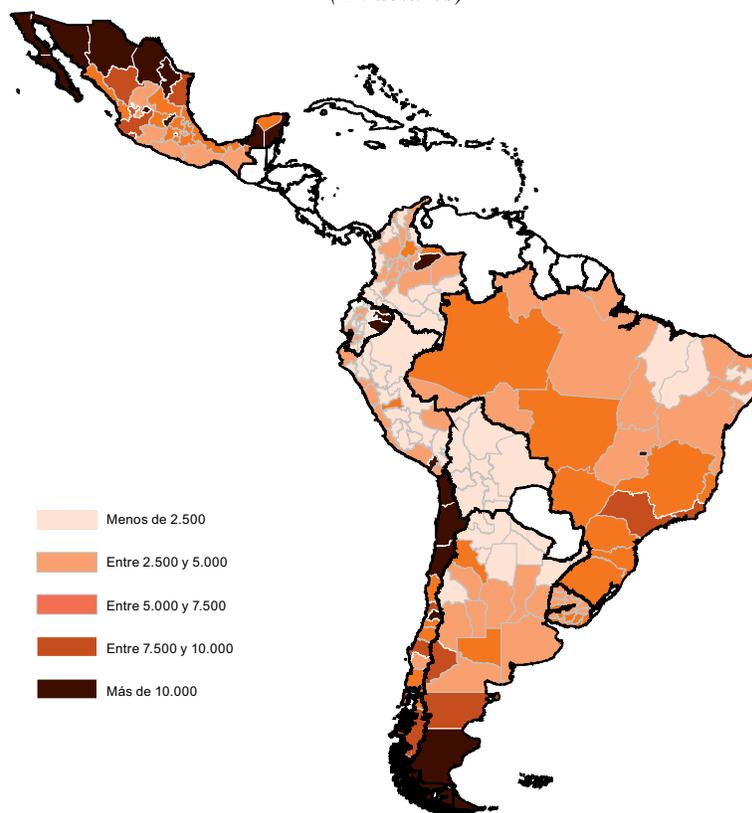
Mapa VII.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES (DAM), ALREDEDOR DE 2010^a
(Por 1.000 nacidos vivos)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Argentina, Ministerio de Salud de la Nación, Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) 2008; Bolivia (Estado Plurinacional de), Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) 2008; Brasil, Proyecto IBGE/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), População e Desenvolvimento: Sistematização das Medidas e Indicadores Sociodemográficos Oriundos da Projeção da População por Sexo e Idade, por Método Demográfico, das Grandes Regiões e Unidades da Federação para o Período 1991/2030 BRA/02/P02; Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007; Chile, Estadísticas vitales, 2009; Colombia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010; Costa Rica, Panorama demográfico, 2010; Cuba, Anuario demográfico, 2010; Ecuador, Encuesta demográfica y de salud materna e infantil (ENDEMAIN), 2004; Guatemala, V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009; Haití, Enquête mortalité, morbidité et utilisation des services (EMMUS-IV), 2005-2006; Nicaragua, Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA) 2006-2007; República Dominicana, Encuesta de demografía y salud 2007; Uruguay, Anuario demográfico, 2011.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa VII.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
 SEGÚN DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, ALREDEDOR DE 2006**
 (En dólares)



Fuente: L. Riffo, “Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 16 y 17 de agosto de 2011.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Ahora bien, en la práctica los gobiernos mantienen por lo general 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 de las zonas dinámicas solicitarán más apoyo precisamente en atención a su mayor dinamismo. Por su parte, los representantes de las zonas más pobladas tratarán de hacer prevalecer su peso demográfico, aunque ello signifique ir en desmedro de zonas menos pobladas y más rezagadas. Y, en un plano más conceptual, hay investigadores e instituciones que no consideran que estas desigualdades regionales supongan un problema. Según ese punto de vista son el resultado natural, eficiente y normalmente transitorio de los procesos de desarrollo económico promovidos por las fuerzas del mercado (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2008). 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 combatir las u oponerse a ellas” (Banco Mundial, 2008, pág. 20). Habida cuenta de estos contrapuntos, se hacen necesarias algunas precisiones.

La primera es que en el presente documento se reafirma la posición estratégica de política pública que mantiene la CEPAL en el 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, 2010a, pág. 12). De lo anterior no se deriva una aspiración de homogeneidad económica territorial que vaya contra las vocaciones productivas naturales ni contra fuerzas que hasta ahora han resultado consustanciales al desarrollo económico y social, como la especialización y la concentración geográficas. La preocupación por las desigualdades territoriales se debe a la relación de estas con la desigualdad social y con la omisión 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 significa abrazar alguna idea de homogeneidad territorial, que no es compatible con la visión cepalina del desarrollo y de la igualdad.

La segunda precisión es que, en materia de desarrollo económico regional y local, este documento también hace suyo el trabajo de la CEPAL, en particular del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). En tal sentido, su reciente estudio de 2009 sobre el desarrollo económico territorial será una referencia constante de este capítulo y, en particular, en materia de políticas en el capítulo XI.

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

B. ANTECEDENTES SOBRE LA DESIGUALDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

La desigualdad regional ha sido un rasgo histórico y estructural de varios países de la región. Cada uno de ellos tiene un patrón específico de desarrollo económico y social territorial en que se combinan —en realidad, en que se articulan— regiones con niveles de desarrollo económico y social muy dispares. 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 empezaron 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, por lo general los que tenían una elevada concentración de población indígena y se encontraban básicamente vinculados a la agricultura tradicional y de sobrevivencia, mientras que otros perdieron peso específico a medida que el poder de la hacienda como motor económico se diluía y que los ciclos de extracción de materias primas entraban en crisis tras una fase de auge.

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 América Latina y el Caribe 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 desbordamiento de capacidades en las ricas. Así las cosas, entre los años cincuenta y los años setenta del siglo pasado se implementó un amplio conjunto de políticas y programas ambiciosos para el desarrollo de las regiones más atrasadas. Un ejemplo emblemático fue la creación en el Brasil de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE).

Algunos de estos programas se superpusieron —o, al menos, coexistieron— con los descritos en el capítulo II, tendientes a promover la ocupación de los espacios de baja densidad, sobre todo si se trataba de ámbitos fronterizos. Pero su génesis, objetivos e instrumentos fueron distintos, por cuanto las áreas de menor desarrollo relativo ya contaban con poblamiento, muchas veces precolombino, 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 y algodón, entre otros) 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 (De Mattos, 1986).

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 distintos matices 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) retiraron su confianza a los programas públicos de promoción industrial y la depositaron en las fuerzas de mercado. Como cabía esperar, la acción de estas últimas condujo a una reespecialización territorial en rubros con ventajas comparativas. En su gran mayoría esos rubros eran primarios: agrícolas, silvícolas, pesqueros y mineros (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009). En algunos países, la situación de conflicto interno en vastas zonas del campo (Colombia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) dificultó este proceso, pese a lo cual incluso allí se observaron casos de reespecialización primaria en algunos sectores particularmente rentables. Durante varios años, la evidencia de dinamismo productivo de estos rubros alimentó esperanzas de un desarrollo regional de los ámbitos en que se localizaban (Daher, 1994). Sin embargo, esas expectativas no se cumplieron de manera generalizada, aunque buena parte de las regiones más rezagadas no se habrían beneficiado de todos modos, 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 regionales de desarrollo y de ordenamiento territorial se vieron revaloradas, pero ciertamente se trata de visiones actualizadas, con objetivos, énfasis e instrumentos nuevos. En tal sentido, entre las novedades más relevantes del reciente despliegue de políticas de desarrollo regional están: i) la articulación de medidas, actores e instituciones, con lo que se evita su condición exclusivamente estatal del pasado; ii) la consideración de factores ambientales, políticos y sociales, no solo productivos, en los rubros que se desea incentivar, y iii) 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 (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009). Los resultados de este nuevo impulso de la acción pública (no solo estatal) para el desarrollo subnacional en América Latina deberán ser objeto de un continuo seguimiento por parte de instituciones técnicas con enfoques y alcances regionales, como el ILPES, por ejemplo.

C. ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y ESTANCAMIENTO DEMOGRÁFICO A ESCALA REGIONAL: ¿DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA?

Los recientes trabajos del ILPES sobre desarrollo económico regional han aportado nueva evidencia 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 DAM) no se han cumplido en América Latina. El principal motivo ha sido la existencia de territorios de debilidad productiva estructural que parecen sumidos en trampas de pobreza.

En los análisis del ILPES se procura distinguir situaciones usando una tabla de dos entradas y cuatro casilleros según el nivel del PIB per cápita y su crecimiento. El primer hecho estilizado que surge es preocupante y justamente está relacionado con la ausencia de convergencia económica territorial antes mencionada. El ILPES lo advierte indicando que en la región sobresale “[...] la persistencia del carácter rico o pobre del territorio, con muy poca movilidad” (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009, pág. 83). Otros hechos estilizados que surgen de los análisis del ILPES son: i) una paralización de las DAM que concentraban actividad manufacturera, precisamente por la crisis del sector tras el ocaso de la estrategia de “industrialización impulsada por el Estado” (expresión usada por José Antonio Ocampo en vez de “industrialización mediante sustitución de importaciones”), con excepción de las DAM de la frontera norte de México y otras con fuerte presencia de maquila; ii) un dinamismo sobresaliente de DAM con abundancia de minerales y actividades de explotación de estos; iii) un notorio dinamismo de DAM cuyo fuerte son los servicios, dado que las DAM metropolitanas destacan en este sector, pero también en el industrial, por lo que su situación es incierta¹, y iv) un estancamiento crónico de DAM con alta proporción de población rural e indígena y una agricultura tradicional.

En el plano demográfico, de acuerdo con la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) del CELADE-División de Población de la CEPAL, un 33% de las DAM de la región han presentado un bajo dinamismo demográfico durante el período 1950-2000. Destacan las siguientes: Santiago del Estero (0,94%) en la Argentina; Potosí (0,5%) en Bolivia (Estado Plurinacional de); Boyacá (0,84%) en Colombia; Bolívar (0,9%) en el Ecuador; Departement du Sud (0,9%) y Departement du Sud-Est (0,9%) en Haití; Los Santos (0,6%) en Panamá; Ñeembucú (0,8%) y Paraguarí (0,5%) en el Paraguay; Ayacucho (0,8%) y Apurímac (0,7%) en el Perú; El Seibo (-0,17%) en la República Dominicana, y La Valleja (-0,2%) y Flores (0,1%) en el Uruguay.

En general, todas estas DAM se hallan en la categoría de divisiones administrativas mayores de estancamiento productivo crónico (y, por ende, de pobreza estructural e histórica). Así, un patrón claramente identificable de la relación entre crecimiento económico y crecimiento demográfico a escala regional es la superposición de estancamientos. Ciertamente, 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 tanto, 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 parecería un comportamiento esperable, habida cuenta de las escasas oportunidades y las precariedades que significa permanecer en esas zonas.

¹ Cabe destacar que, a mediano plazo, las DAM metropolitanas podrían ser sistemáticamente dinámicas en términos económicos, al verse impulsadas precisamente por el sector servicios.

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

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

D. 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 hacia 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 grado de expulsión (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1

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

	País y año, indicador y año de referencia, cantidad de divisiones administrativas mayores (DAM) con datos		Índice de correlación simple entre el indicador y la tasa de migración neta (valor p entre paréntesis)	
Argentina, 2001	IDH de 1996	24 DAM	0,407	(0,0242)
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2002	IDH de 1994	9 DAM	0,619	(0,0378)
Brasil, 2000	IDH de 1996	27 DAM	0,451	(0,0091)
Chile, 2002	IDH de 1998	13 DAM	-0,01136	(0,5147)
Colombia, 2005	IDH de 2000	24 DAM	0,414	(0,0222)
Cuba, 2002	IDH de 1996	14 DAM	0,77	(0,0006)
Ecuador, 2001	IDH de 1999	15 DAM	0,65	(0,0044)
Guatemala, 2002	IDH de 1995-1996	22 DAM	0,442	(0,01972)
Honduras, 2001	IDH de 1996	18 DAM	0,697	(0,0006)
México, 2000	IDH de 1995	32 DAM	0,408	(0,0102)
Nicaragua, 2005	IDH de 2000	17 DAM	0,055	(0,4170)
Panamá	IDH de 2000	12 DAM	0,484	(0,0554)
Paraguay, 2002	IDH de 2000	18 DAM	0,133	(0,29936)
Uruguay, 1996	IDH de 1991	19 DAM	0,063	(0,60097)
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	IDH de 1996	23 DAM	0,0686	(0,3780)

Fuente: J. Rodríguez, “Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, pág. 140.

Ahora bien, 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 de asentamiento histórico de los pueblos indígenas: casi la totalidad del noroeste y noreste argentinos (con excepción de Catamarca), las cuatro provincias altiplánicas de Bolivia (Estado Plurinacional de) (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 el Perú, buena parte de las provincias andinas del Ecuador (con la excepción de Pichincha, que es DAM metropolitana) y las comarcas indígenas de Panamá, entre otras (véase el cuadro VII.2). En los mapas VII.3, VII.4 y VII.5 se muestran tres ejemplos ilustrativos que corresponden a zonas históricamente rezagadas en materia económica y social; se encuentran en Chile (regiones VII, VIII y IX, situadas en el centro-sur, donde se concentra la población mapuche), en Bolivia (Estado Plurinacional de) (en el altiplano, donde se concentra la población indígena quechua y aimara) y en el Brasil (nordeste). Las tres zonas destacan por ser de emigración.

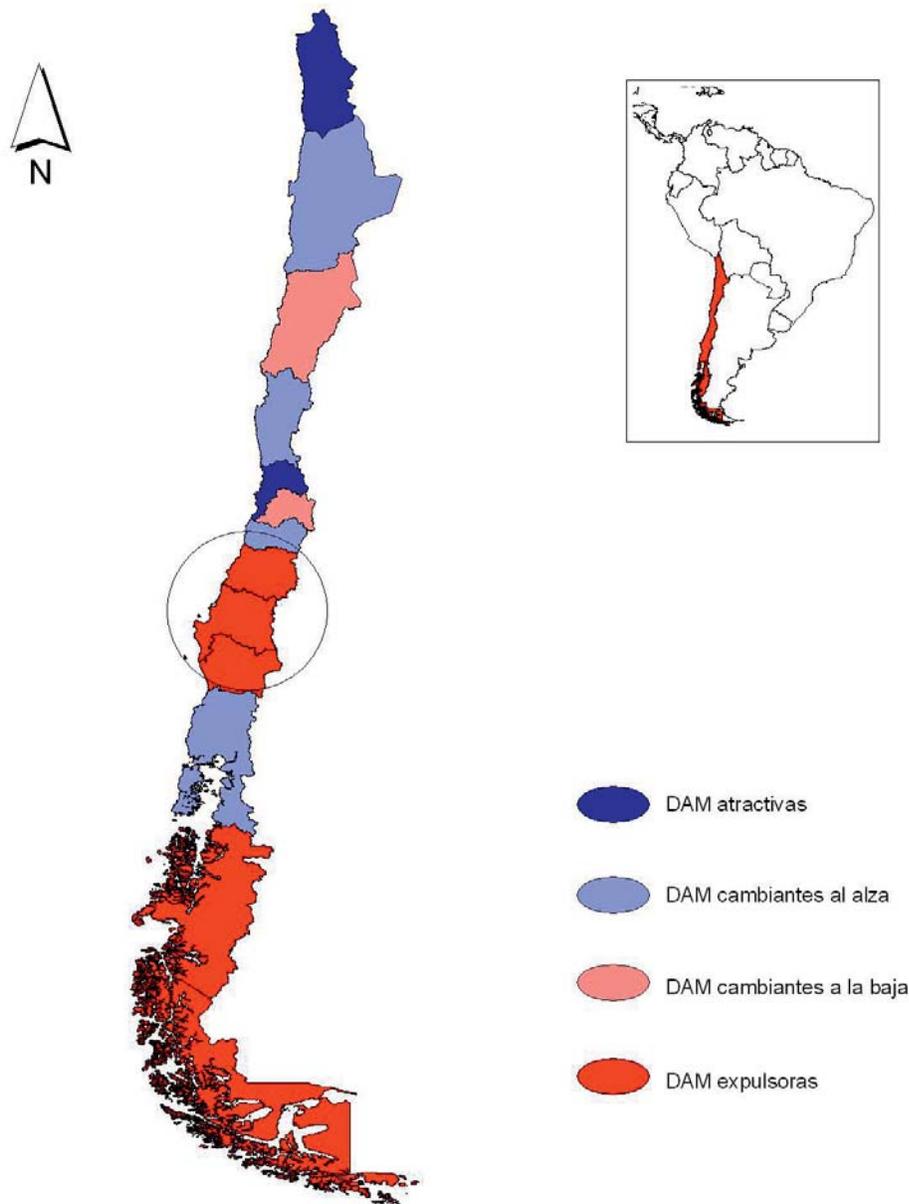
Cuadro VII.2
**ECUADOR: SALDO MIGRATORIO Y TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA
POR PROVINCIAS, 1977-2010**

(En número de personas y tasas de migración neta media anual expresadas por 1.000)

Provincia	1977-1982		1985-1990		1996-2001		2005-2010	
	Saldo migratorio	Tasa de migración neta	Saldo migratorio	Tasa de migración neta	Saldo migratorio	Tasa de migración neta	Saldo migratorio	Tasa de migración neta
Azuay	-13 155	-7,0	-410	-0,2	10 256	3,9	8 392	2,7
Bolívar	-19 069	-28,8	-10 265	-14,8	-11 865	-15,2	-7 347	-8,7
Cañar	-7 225	-9,8	-2 685	-3,3	1 635	1,8	447	0,5
Carchi	-15 416	-27,1	-7 605	-12,2	-9 119	-13,1	-6 262	-8,5
Cotopaxi	-15 536	-13,1	-9 584	-8,0	-7 988	-5,1	-6 286	-3,4
Chimborazo	-23 908	-17,3	-13 296	-8,4	-16 455	-9,0	-8 137	-3,9
El Oro	4 244	3,1	11 810	6,7	2 609	1,1	-1 227	-0,5
Esmeraldas	-5 600	-5,7	-8 353	-6,4	-17 662	-10,2	-11 721	-5,0
Guayas	131 157	16,0	41 424	3,8	37 883	2,6	7 253	0,4
Imbabura	-12 573	-11,7	-3 662	-3,2	-2 870	-1,9	-1 344	-0,8
Loja	-41 191	-25,4	-19 813	-11,5	-17 027	-9,3	-8 632	-4,3
Los Ríos	-25 894	-13,3	-15 353	-6,6	-15 725	-5,4	-7 102	-2,0
Manabí	-104 030	-27,0	-40 913	-9,0	-70 254	-12,9	-26 833	-4,3
Morona Santiago	2 656	9,8	1 564	4,6	-614	-1,3	285	0,5
Napo	18 666	46,5	6 131	15,1	-446	-1,3	-5	0,0
Pastaza	2 149	17,4	2 862	17,0	3 277	12,8	3 175	9,0
Pichincha	121 875	22,2	53 154	7,1	100 063	9,7	45 339	4,0
Tungurahua	-9 787	-6,9	-3 437	-2,2	-3 560	-1,8	-1 004	-0,4
Zamora Chinchipe	3 222	18,1	4 123	16,0	-391	-1,2	270	0,7
Galápagos	606	27,7	1 114	31,1	1 545	20,7	1 125	10,9
Sucumbíos			7 311	25,4	4 032	7,6	-557	-0,8
Orellana					6 227	18,3	7 538	13,6
Santo Domingo							3 867	2,4
Santa Elena							6 484	4,9
Zonas no delimitadas	8 809	62,2	5 883	21,4	6 449	22,1	2 282	17,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial del censo de 2010.

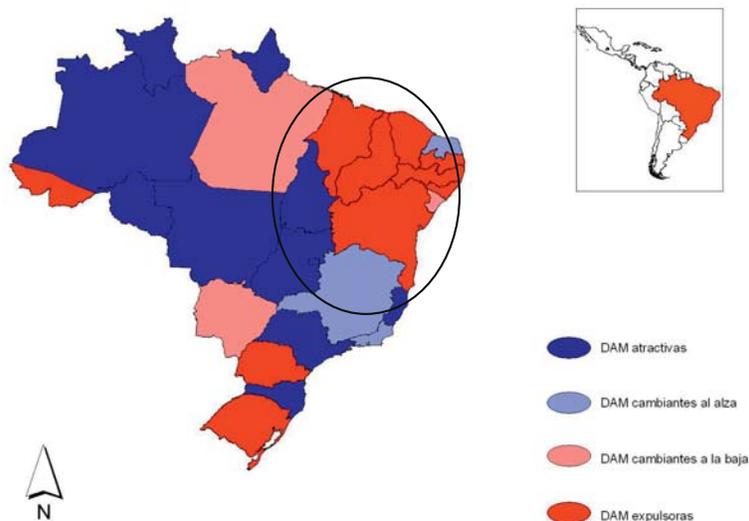
Mapa VII.3
CHILE: CLASIFICACIÓN DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES (DAM) SEGÚN SU CONDICIÓN MIGRATORIA, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y 2000^a



Fuente: J. Rodríguez y G. Busso, “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

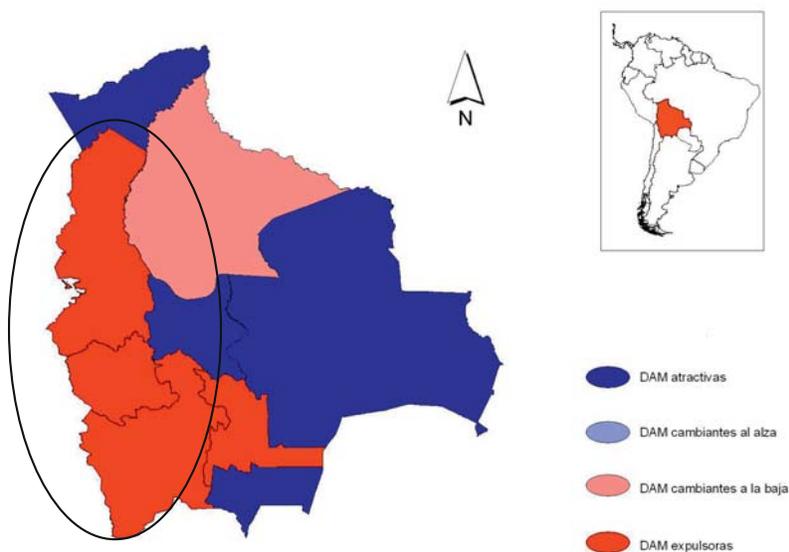
Mapa VII.4
BRASIL: CLASIFICACIÓN DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES (DAM) SEGÚN SU CONDICIÓN MIGRATORIA, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y 2000



Fuente: J. Rodríguez y G. Busso, “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa VII.5
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE): CLASIFICACIÓN DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES SEGÚN SU CONDICIÓN MIGRATORIA, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y 2000^a



Fuente: J. Rodríguez y G. Busso, “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

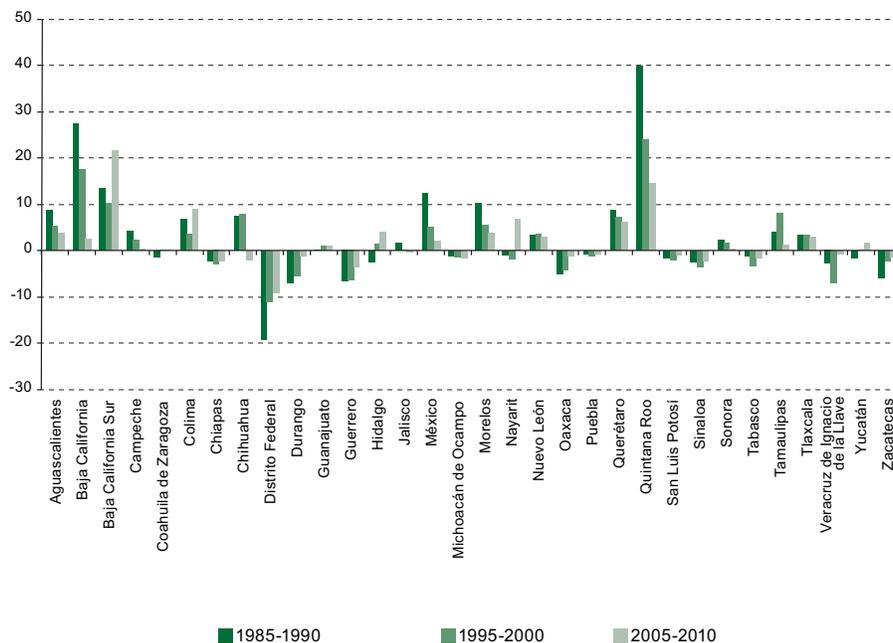
En México, la mayor parte de los estados que sufren pobreza crónica están en el Sur, siendo Oaxaca, Guerrero y Chiapas los más afectados. Los tres últimos censos (incluido el de 2010) muestran que estos estados son de emigración neta (véase el gráfico VII.1). En el gráfico VII.2 se muestra la relación entre la migración neta del período 2005-2010 (censo de 2010) y el índice de desarrollo humano (IDH) de 2006 de las entidades federativas del país. La pendiente es positiva y, en general, se verifica que las DAM de mayor IDH tienden a ser atractivas, mientras que las que tienen un índice de desarrollo humano más bajo suelen ser expulsoras. La excepción es la DAM con el mayor IDH, que registra a la vez la tasa de emigración neta más alta. Pero esto se explica fácilmente, puesto que se trata del Distrito Federal y su condición expulsora obedece al proceso de expansión periférica de la Ciudad de México, propio de todas las grandes urbes de América Latina, como se expone en el capítulo X de este documento.

En el Ecuador, la zona serrana ha sido típicamente de pobreza crónica, aunque en las restantes regiones ecológicas (Costa y Amazonia) también es posible encontrar provincias con niveles de pobreza altos y persistentes. Hasta mediados de la década de 1990 todas las provincias de la Sierra eran expulsoras, con la excepción de Pichincha, donde se localiza la capital, Quito (véase el cuadro VII.2). El censo de 2001 mostró una inflexión en el caso de Azuay y Cañar, las dos provincias meridionales de la Sierra (en Azuay se ubica Cuenca, la tercera ciudad del país). El censo de 2010 ratifica este cambio, ya que Azuay y Cañar mantienen una migración neta positiva. Si a esto se le añade el intenso atractivo sostenido de Pichincha², se observa que tres de las diez provincias serranas registran migración neta positiva³. Ahora bien, esta diversificación migratoria no supone una modificación de la ecuación entre provincia de pobreza crónica y provincia de expulsión, ya que tanto Azuay como Cañar han logrado importantes progresos económicos y sociales en los últimos años, lo que les ha permitido abandonar la condición de pobreza crónica. Con todo, es claro que en el Ecuador, al igual que en México, hay un complejo entramado de intercambios migratorios asociado a la multipolaridad del desarrollo económico del país. No solo se trata de las provincias donde se localizan las tres ciudades mayores —Quito, en Pichincha, Guayaquil, en Guayas (aunque esta ha perdido mucho atractivo migratorio) y Cuenca, en Azuay, sino también de las provincias de la Amazonia (en particular Orellana y Pastaza), ya examinadas en el capítulo V. Aunque los factores de atracción difieren entre las provincias, se trata de un claro ejemplo de desarrollo regional multipolar, que coexiste con la persistencia de provincias de pobreza crónica, que expulsan población principalmente hacia las provincias dinámicas o con mayores oportunidades y recursos. Este análisis se ve confirmado en el gráfico VII.3, ya que las provincias con tasas de migración neta positiva más alta tienden a presentar índices de pobreza menores, salvo algunas excepciones, como las provincias de Orellana y Pastaza, que, pese a sus altos índices de pobreza (superiores al 60%), presentan elevadas tasas netas migratorias de signo positivo, lo que se debe a su condición de áreas de expansión de la frontera demográfica y al atractivo de su base de recursos naturales.

² Cabe mencionar que el atractivo de Pichincha no se explica por la dinámica de expulsión de la mayoría de las provincias serranas, pues en el intercambio con la mayor parte de las provincias de Costa también registra un saldo favorable según el último censo, en que se capta la migración del período 2005-2010. Es más, el segundo saldo más cuantioso lo tiene con Manabí, provincia de la región Costa que presenta altos índices de expulsión desde hace lustros.

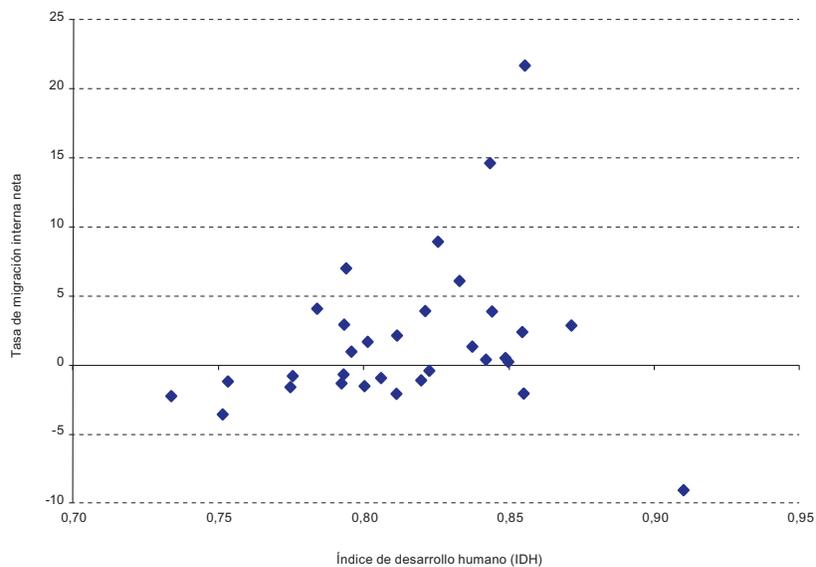
³ No se considera como serrana la nueva provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, porque su ubicación es básicamente occidental con respecto a la cordillera de los Andes. Esta provincia, creada oficialmente en noviembre de 2007, también tiene un saldo migratorio positivo, como resultado del atractivo de su capital, Santo Domingo de los Colorados.

Gráfico VII.1
MÉXICO: TASAS DE MIGRACIÓN INTERNA NETA POR ENTIDADES FEDERATIVAS, 1985-2010
(En tasas de migración neta media anual expresadas por 1.000)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial del censo de 2010 (formulario ampliado).

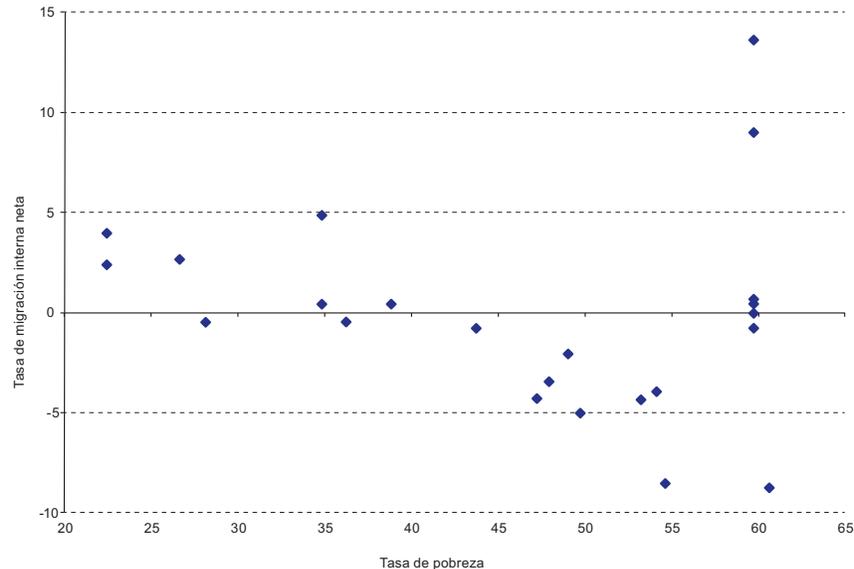
Gráfico VII.2
MÉXICO: TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, 2005-2010, E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR ENTIDADES FEDERATIVAS, 2006
(En tasas de migración neta media anual expresadas por 1.000)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano. Estado de México 2011, pág. 227, [en línea] http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_Estado_de_Mexico_2011-2.pdf.

Gráfico VII.3
**ECUADOR: TASAS DE POBREZA, 2005-2006, Y DE MIGRACIÓN INTERNA NETA
 POR PROVINCIAS, 2005-2010**

(En porcentajes de pobreza y tasas de migración neta media anual expresadas por 1.000)



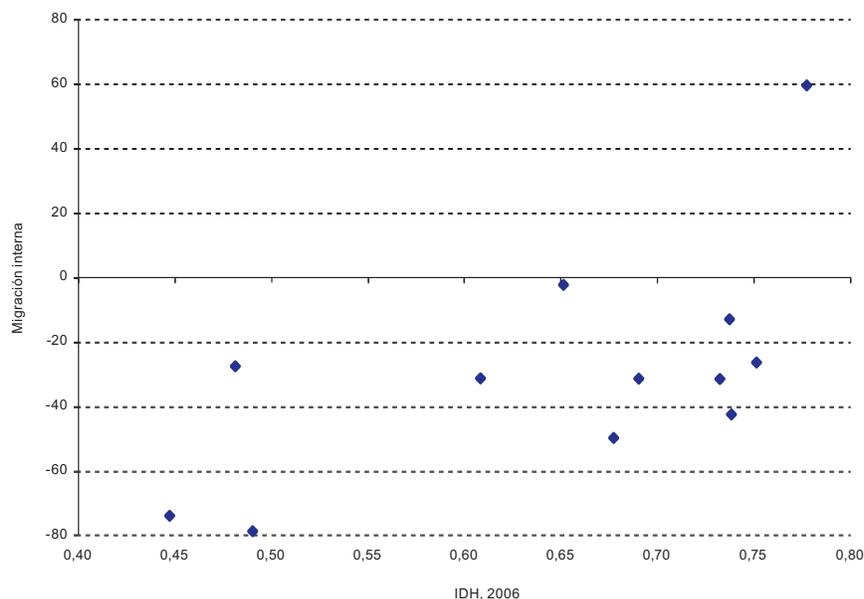
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial del censo de 2010; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador, Encuesta de condiciones de vida, 2005-2006, [en línea] www.inec.gov.ec.

El caso de Panamá difiere de los de México y el Ecuador; no por la ecuación entre provincia de pobreza crónica y provincia expulsora, que de hecho tiende a cumplirse, por cuanto las zonas más pobres —las comarcas y el Darién⁴— son expulsoras (véase el gráfico VII.4), sino por la abrumadora concentración de los flujos de migración interna hacia Panamá (véase el cuadro VII.3), que también es la DAM con mayor IDH (véase el gráfico VII.4).

Claramente, en este país no hay atisbos de desconcentración territorial (ni económica) de la población, por cuanto la provincia de Panamá, donde se localiza la capital nacional, Ciudad de Panamá, simplemente sigue absorbiendo una cantidad creciente de la población y de las actividades económicas del país. El magnetismo de la Ciudad de Panamá va más allá de las fronteras del país, pues se debe al papel global y regional que desempeña la ciudad como centro financiero, comercial y de tránsito de mercancías e, incluso, de personas (su aeropuerto se ha convertido en un centro regional). En muchos sentidos, la Ciudad de Panamá no compite con ninguna otra del país, ni siquiera de Centroamérica, sino con Miami (Estados Unidos) y con las grandes ciudades de América Latina.

⁴ Las comarcas corresponden a territorios indígenas y el Darién es una zona de difícil poblamiento por su humedad y la exuberancia casi impenetrable de su selva. Su condición básicamente rural e indígena se asocia a la pobreza y en parte esto se puede deber a las características de la medición usada, no siempre pertinente en el caso de las poblaciones indígenas.

Gráfico VII.4
PANAMÁ: TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA, 2005-2010, E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) DE 2006, POR PROVINCIAS
(En tasas de migración neta media anual expresadas por 1.000)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial del censo de 2010; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano 2007-2008*, Ciudad de Panamá [en línea] <http://www.undp.org.pa/indice-desarrollo-humano/panama>.

Cuadro VII.3
PANAMÁ: SALDO MIGRATORIO Y TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA POR PROVINCIAS Y COMARCAS, 1995-2010
(En número de personas y en tasas de migración neta media anual expresadas por 1.000)

Provincias	2005-2010			1995-2000		
	Saldo migratorio	Tasa de migración neta	Índice de eficacia migratoria (por 100)	Saldo migratorio	Tasa de migración neta	Índice de eficacia migratoria (por 100)
Bocas del Toro	-267	-0,5	-2,0	-1 058	-3,3	-8,7
Coclé	-7 937	-7.8	-31,1	-11 357	-14,8	-44,2
Colón	-2 228	-2.1	-12,6	-408	-0,5	-2,2
Chiriquí	-18 012	-9.5	-42,2	-16 123	-11,5	-38,3
Darién	-3 526	-16.9	-31,0	-5 303	-34,9	-43,8
Herrera	-4 941	-9.9	-31,2	-6 212	-15,4	-40,9
Los Santos	-3 502	-8.6	-26,1	-5 643	-17,0	-40,7
Panamá	71 327	10	60,0	78 776	16,1	65,8
Veraguas	-15 639	-14.9	-49,5	-20 682	-24,8	-64,1
Comarca Kuna Yala	-5 789	-37.4	-78,4	-5 998	-45,6	-89,3
Comarca Emberá	-202	-4.8	-27,2	-228	-7,9	-30,1
Comarca Ngöbe Buglé	-9 284	-13.9	-73,6	-5 764	-14,4	-72,4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamiento especial del censo de 2010.

E. EL EFECTO CUALITATIVO DE LA MIGRACIÓN: UNA FACETA CRUCIAL POCO EXPLORADA

La migración interna tiene una relación polifacética con el desarrollo regional. El principal aspecto de esta relación depende del flujo “racional”, que va hacia las regiones más productivas, donde el trabajo se caracteriza por un mayor rendimiento y está mejor remunerado. Eso impulsa la producción nacional y eleva los ingresos de las personas, lo que coadyuva al desarrollo sostenible y, a mediano y largo plazo, a la convergencia territorial (PNUD, 2009).

Tan importante como lo anterior es la faceta de derecho humano de la migración, ya que el libre desplazamiento dentro de los países se reconoce como tal desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, por lo que se debe garantizar y proteger. Ante estos dos factores hay consenso en que las políticas públicas coercitivas, discriminatorias u obstaculizadoras de la migración interna son inconducentes y arbitrarias.

Pero la migración interna también puede convertirse en una barrera para el desarrollo sostenible de algunos territorios dentro de la región. Esta hipótesis se ha formulado frente a escenarios de oleadas inmigratorias que parecen ser difíciles de absorber por los lugares de destino. También se ha planteado para el caso opuesto, vale decir, el de la emigración crónica desde regiones pobres, porque la selectividad de la emigración desde estas tiende a ser etaria y educativa, lo que provoca que se erosione su base de recursos humanos, de por sí precaria. En efecto, quienes emigran suelen formar parte de la población en edad activa, que en ocasiones se ve virtualmente expulsada por la falta de oportunidades laborales. En cambio, tienden a quedarse las personas 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 que reciben oleadas inmigratorias, si logran mantener su dinamismo económico —que es la base de su atractivo— normalmente obtienen beneficios netos con la llegada masiva de población en edad de trabajar, aunque su calificación sea inferior al promedio de los no migrantes de esas zonas.

El efecto erosivo 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 aplicando el procedimiento desarrollado por el CELADE-División de Población de la CEPAL para estimar el efecto de la migración sobre la composición de la población (véase el recuadro VII.1).

Recuadro VII.1
**CÓMO MEDIR EL EFECTO DE LA MIGRACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN
 DE LAS ENTIDADES DE ORIGEN Y DE DESTINO**

En el procedimiento elaborado por el CELADE-División de Población de la CEPAL se 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 deducir de esa diferencia si la migración tuvo un efecto (neto y exclusivo) elevador o reductor del atributo.

El valor absoluto de la diferencia se relaciona luego con el valor contrafactual con objeto de 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 calcula la correlación simple entre la serie de los valores contrafactuales y del impacto relativo de la migración de las entidades territoriales. La obtención de coeficientes con valores positivos implica que la migración tiende a aumentar la desigualdad territorial, mientras que los 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 da necesariamente el efecto total.

Fuente: J. Rodríguez, “Migración interna en ciudades de América Latina: Efectos en la estructura demográfica y la segregación residencial”, *Notas de población*, N° 93 (LC/G.2509-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.58.

En el cuadro VII.4 se aprecia que la migración en estas DAM tiene efectos adversos sobre la estructura por edad —la rejuvenece (por el aumento del porcentaje de niños) y la envejece a la vez, mientras reduce la proporción de población en edad de trabajar— y el nivel educativo de esas zonas —incide negativamente en la escolaridad media de los jefes de hogar. Respecto de este último efecto, en el cuadro VII.5 se desagrega en sus componentes de inmigración y emigración, para lo que se usa el procedimiento explicado en el recuadro VII.1. 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 que reciben 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 también se verifica en muchas otras divisiones administrativas mayores. Eso se explica por la selectividad educativa de los migrantes, que resulta 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 VII.5 no deja espacio para dudas: la emigración desde estas DAM, por la selectividad de las personas emigrantes, que suelen tener niveles educativos superiores a los de las no emigrantes de sus DAM de origen, deteriora la base de recursos humanos de esas regiones y agrava su estancamiento.

Los datos de migración de los censos levantados entre 2005 y 2010 (Colombia, El Salvador y el Perú) y de los ya levantados en 2010 (la Argentina, el Brasil, el Ecuador, México, Panamá y la República Dominicana, aunque hasta la fecha solo estaban disponibles los del Ecuador, México y Panamá) indican que la migración sigue manteniendo una 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.

Cuadro VII.4
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES Y AÑOS SELECCIONADOS): EFECTOS DE LA MIGRACIÓN SOBRE
 LA ESTRUCTURA ETARIA Y EDUCATIVA, DAM DESAVENTAJADAS**
(En tasas de migración neta expresadas por 1.000 y en años de escolaridad)

Noroeste de la Argentina (2001)					Altiplano de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001)					Centro-sur de Chile (2002)				
DAM de emigración neta	Tasa de migración neta	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta	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	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 del Brasil (2000)					Sierra Ecuatoriana (2001)					Sur de México (2000)				
DAM de emigración neta	Tasa de migración neta	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar
Maranhão	-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
Pernambuco	-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: J. Rodríguez y G. Busso, "Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países", *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

Cuadro VII.5
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES Y AÑOS SELECCIONADOS): EFECTOS DE LA MIGRACIÓN, LA INMIGRACIÓN Y LA EMIGRACIÓN
 SOBRE LA ESCOLARIDAD MEDIA DE LOS JEFES DE HOGAR, DAM DESAVENTAJADAS**
(En años de escolaridad)

Noroeste de la Argentina (2001)				Altiplano de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001)				Centro-sur de Chile (2002)			
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 del 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
Maranhão	-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
Pernambuco	-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				
Bahía	0,003	0,045	-0,041								

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En el caso del 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 son de emigración neta, en la mayoría de los casos con tasas de entre el 5 el y 10 por 1.000 (véase el cuadro VII.6). Por tanto, se cumple 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 del Perú hay algunas dificultades técnicas para efectuar esta estimación con la variable de educación, por lo que en el cuadro VII.7 se presenta el efecto sobre la estructura etaria, en particular sobre el denominado bono demográfico (medido según el índice de dependencia demográfica). El hecho estilizado se ratifica: todos los departamentos de la Sierra ven disminuido 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 VII.6
PERÚ (DEPARTAMENTOS SERRANOS): INDICADORES DE MIGRACIÓN NETA, 2002-2007
(En número de personas y en tasas de migración neta anual expresadas por 1.000)

Departamento de residencia habitual	2007	2002	Migración neta	Tasa de migración neta
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
Huánuco	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

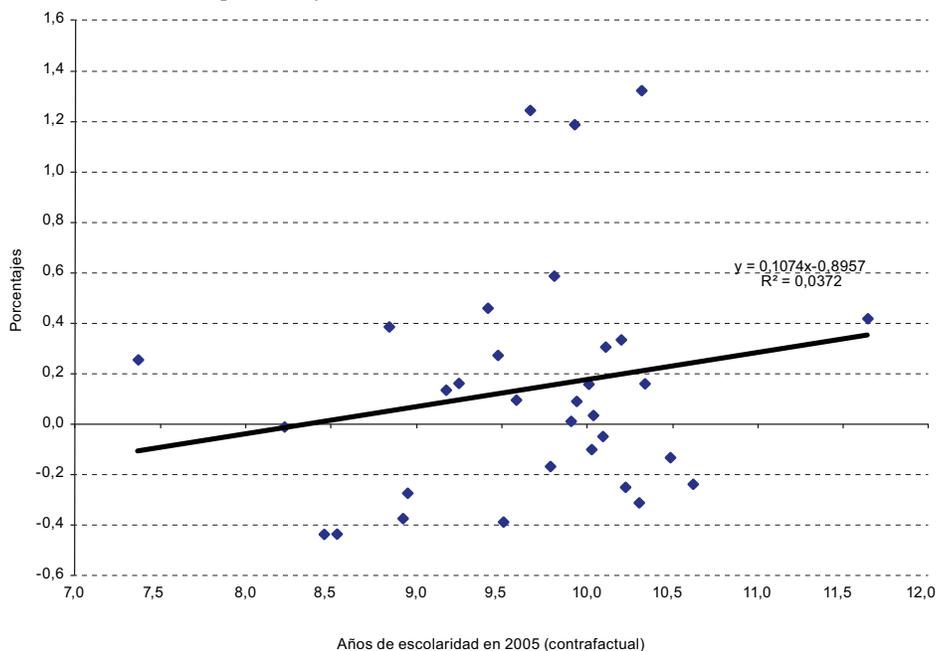
Cuadro VII.7
PERÚ (DEPARTAMENTOS SERRANOS): EFECTO DE LA MIGRACIÓN SOBRE EL ÍNDICE DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA, DAM DE POBREZA CRÓNICA, 2007
(En valores del índice de dependencia demográfica)

	Total	Contra-factual	Diferencia absoluta	Diferencia relativa (en porcentajes)	Efecto de la inmigración	Efecto de la 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
Huánuco	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Por lo que respecta a México, en el gráfico VII.1 ya se mostró la persistencia de la emigración desde las cinco DAM de pobreza crónica —cuatro en el sur (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla) y una en el oriente (Veracruz)—, todas con tasas de migración neta negativas en los tres últimos censos, es decir, desde 1985 hasta 2010. En el gráfico VII.5, por otra parte, se 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 en escolaridad por efecto de la migración (siendo Chiapas la excepción en el censo de 2010). Las cifras sobre los efectos de la inmigración y de la emigración (no mostradas por razones de espacio) reflejan el patrón conocido: todas las entidades federativas ganan con la inmigración, menos Baja California, que pierde del orden del 2% de la escolaridad en el grupo de 25 a 39 años. Como contrapartida, todas las entidades federativas menos Baja California y el Distrito Federal pierden escolaridad por emigración. Estos resultados ratifican la selectividad educativa de la migración interregional, incluso en los casos en que se controla la edad, e influyen poderosamente en la relación entre emigración neta y pérdida de escolaridad en las DAM más rezagadas en términos socioeconómicos.

Gráfico VII.5
MÉXICO: EFECTO DE LA MIGRACIÓN SOBRE LA ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE 25 A 39 AÑOS DE EDAD POR ENTIDADES FEDERATIVAS, CENSO DE 2010
(En porcentajes de cambio de los años de escolaridad)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento especial de los microdatos de la muestra del 10% del censo.

En el caso de Panamá, los resultados (véase el cuadro VII.8) son particularmente expresivos, por la peculiar configuración que mantienen los flujos migratorios entre DAM (provincias) del país. En efecto, persiste una abrumadora concentración de los flujos hacia la provincia de Panamá (DAM metropolitana, que se examinará en otro capítulo de este documento). Por ello, es la única (o casi la única) provincia con saldo migratorio positivo, lo que contribuye a un resultado paradójico: todas o casi todas las

provincias pierden escolaridad en promedio por la migración interna. Pero la pérdida es realmente significativa en el caso de una comarca indígena (Kuna Yala) que, por sus niveles de vida, puede considerarse de pobreza crónica (aunque por su estatus especial resulta cuestionable un acercamiento basado en indicadores sin pertinencia étnica). De todas formas, en 2000 y en 2010 la migración no contribuyó a cerrar las brechas educativas entre las DAM de Panamá. Con todo, el caso excepcional de la comarca Emberá en el censo de 2010 —la única en que la migración eleva la educación— sugiere la existencia de procesos novedosos que ameritan una investigación especial, ulterior a este documento.

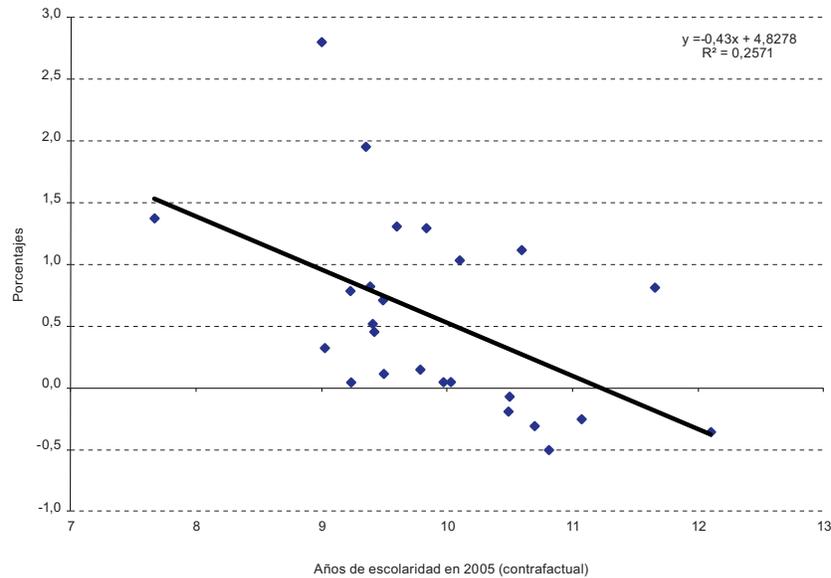
Cuadro VII.8
PANAMÁ: EFECTOS DE LA MIGRACIÓN, LA INMIGRACIÓN Y LA EMIGRACIÓN SOBRE LA ESCOLARIDAD MEDIA DE LA POBLACIÓN DE 25 A 39 AÑOS, 2010
(En años de escolaridad)

Provincias	Total	Contra-factual	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración	Comprobación	Correlación
Bocas del Toro	7,9	8,1	-0,15	-1,90	0,07	-0,23	-0,15	
Coclé	9,3	9,4	-0,08	-0,81	0,09	-0,17	-0,08	
Colón	10,8	10,9	-0,13	-1,22	-0,06	-0,07	-0,13	
Chiriquí	10,2	10,4	-0,21	-2,00	-0,07	-0,14	-0,21	
Darién	6,9	7,1	-0,28	-3,97	0,17	-0,45	-0,28	
Herrera	10,3	10,5	-0,18	-1,71	0,11	-0,29	-0,18	
Los Santos	10,4	10,7	-0,29	-2,71	0,04	-0,33	-0,29	0,31
Panamá	11,6	11,7	-0,06	-0,50	-0,06	0,01	-0,06	
Veraguas	9,8	9,8	-0,08	-0,85	0,06	-0,15	-0,08	
Comarca Kuna Yala	5,1	5,7	-0,57	-9,96	0,20	-0,77	-0,57	
Comarca Emberá	5,8	5,8	0,06	1,12	0,18	-0,12	0,06	
Comarca Ngöbe Buglé	4,0	4,1	-0,07	-1,60	0,07	-0,14	-0,07	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Finalmente, en el caso del Ecuador el censo de 2010 ratifica la existencia de una relación más compleja entre la condición socioeconómica y el efecto de la migración sobre los recursos humanos. De hecho, en el gráfico VII.6 se muestra que en el Ecuador la migración tiende a reducir las desigualdades educativas entre provincias. Aunque gran medida esto se debe a las ganancias educativas que genera la migración hacia provincias orientales con un bajo nivel educativo, también se explica porque entre las provincias serranas con bajas tasas de educación hay algunas que ganan en escolaridad por la migración interna y otras que pierden. Así, en el Ecuador se asiste a un proceso de modificación paulatina y parcial de las históricas relaciones entre la migración y pobreza territorial y su reproducción. Los censos de 2001 y 2010 muestran que, en este país, la migración está dejando de constituir una trampa de pobreza (al menos en la dimensión educativa) para las provincias andinas. Las cifras del cuadro VII.9 contribuyen a refinar esta afirmación. La emigración sigue teniendo para casi todas las provincias (salvo Manabí y Pichincha) un efecto reductor del nivel de educación, lo que se debe a la conocida selectividad educativa de la migración, ya comentada. Como contrapartida, la inmigración tiende a ejercer un efecto elevador de la educación en casi todas las provincias, y en varias de las serranas esa incidencia supera a la de la emigración, con lo que el resultado final es de ganancia educativa por la migración.

Gráfico VII.6
ECUADOR: EFECTO DE LA MIGRACIÓN SOBRE LA ESCOLARIDAD
(POBLACIÓN DE 25 A 39 AÑOS), CENSO DE 2010
(En porcentajes de cambio de los años de escolaridad)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Cuadro VII.9
ECUADOR: EFECTOS DE LA INMIGRACIÓN Y LA EMIGRACIÓN SOBRE LA ESCOLARIDAD
MEDIA DE LOS JEFES DE HOGAR A ESCALA DE DAM (PROVINCIAS), CENSO DE 2010
(En años de escolaridad)

Provincia de residencia habitual	Efecto de la inmigración	Efecto de la emigración
Azuay	0,03	-0,08
Bolívar	0,20	-0,15
Cañar	0,05	-0,04
Carchi	0,24	-0,11
Cotopaxi	0,13	-0,08
Chimborazo	0,15	-0,15
El Oro	0,02	-0,03
Esmeraldas	0,06	-0,03
Guayas	-0,01	-0,02
Imbabura	0,12	-0,11
Loja	0,06	-0,08
Los Ríos	0,04	-0,03
Manabí	0,05	0,02
Morona Santiago	0,34	-0,16
Napo	-1,20	1,31
Pastaza	0,30	-0,18
Pichincha	-0,05	0,00
Tungurahua	0,09	-0,11
Zamora Chinchipe	0,25	-0,12
Galápagos	0,28	-0,18
Sucumbíos	0,23	-0,15
Orellana	0,41	-0,16
Santo Domingo	0,03	-0,01
Santa Elena	0,15	-0,07
Zonas no delimitadas	0,12	-0,01

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

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

Por otro lado, los estudios y cálculos realizados por el CELADE-División de Población de la CEPAL en los últimos años y sistematizados y actualizados en este documento identifican un hecho estilizado: la selectividad etaria, laboral y educativa de los emigrantes contribuye a debilitar la base de recursos humanos de estas zonas en varios países y termina convirtiendo la emigración en un eslabón más de la cadena de factores que tienden a reproducir la pobreza y el subdesarrollo de estas regiones. Este hallazgo sugiere la necesidad de intervenir activamente sobre la emigración procedente de las zonas de pobreza crónica. Claro está que tal intervención no puede ser coercitiva, debe ser transparente, basarse en una amplia gama de incentivos y disposiciones legales y administrativas, y, sobre todo, fomentar proyectos de desarrollo regional y local viables. Esto último es clave para conseguir que los trabajadores y la población calificada perciban los ámbitos desaventajados como atractivos, tanto en el plano económico como en el social. Ese logro coadyuvará al impulso del desarrollo sostenido, tanto a escala nacional como subnacional. En el capítulo VI se ofrecen lineamientos más específicos para las políticas en esta materia.

Capítulo VIII

URBANIZACIÓN PERSISTENTE: ENTRE LA FUNCIONALIDAD Y EL DÉFICIT**A. INTRODUCCIÓN: URBANIZACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Las relaciones entre urbanización, territorio y desarrollo sostenible son complejas y polémicas. En general hay consenso con respecto a que la urbanización facilita el desarrollo o, al menos, es concomitante con él. Sin embargo, por la experiencia de varias regiones del mundo, entre las que sobresale la de América Latina, también hay consenso en cuanto a que la urbanización no asegura el desarrollo (Glaeser, 2011; BID, 2011).

Por otra parte, el cambio tecnológico en curso —en particular el relacionado con las conexiones virtuales— eleva significativamente las posibilidades de interacción y coordinación a distancia en tiempo real. Asimismo, reduce la fricción de la distancia en los intercambios comerciales. Todo ello, en teoría, abona las hipótesis de la desterritorialización, según las cuales la distancia física y la localización pierden relevancia para la vida económica y social. Una ramificación de la hipótesis de la desterritorialización lleva directamente a cuestionar el peso de “lo urbano” como ventaja competitiva. En efecto, la concentración o la aglomeración de la población, el rasgo físico distintivo de lo urbano, ya no serían necesarias para la actividad productiva y para el intercambio comercial. A este planteamiento se opone, aún, la mayor parte de la teoría económica y social, por lo que no parece razonable adoptarlo como marco de referencia (Jordán, Rehner y Samaniego, 2010; Linn, 2010; Martine y otros, 2008). Sin embargo, cabe al menos reconocer el nuevo escenario y las incógnitas que surgen a raíz de esta creciente importancia de las tecnologías y el mundo virtual en las economías y sociedades actuales, así como las implicaciones que esto puede tener para la urbanización.

Otro asunto ampliamente debatido son las relaciones entre urbanización y desarrollo sostenible, en particular en materia de transformaciones ecosistémicas, cambio climático y desastres naturales. Como ya se explicó en el capítulo II sobre interrelaciones entre población, territorio y desarrollo sostenible, la urbanización involucra un grado significativo de artificialización del medio, su más alta densidad demográfica genera mayores presiones por unidad de territorio y, típicamente, por los estilos de vida y mayores ingresos de la población urbana se asocia a patrones de producción, consumo y generación de residuos más gravosos para el ecosistema. Cabe subrayar que las secuelas de la urbanización no se restringen al territorio ocupado o a su entorno, sino que llegan a ecosistemas lejanos (CEPAL, 2011). Incluso más, en el nuevo escenario de inquietudes globales la urbanización se sitúa entre los factores que causan el cambio climático y el calentamiento global, básicamente por las mayores emisiones de carbono asociadas a las actividades que se realizan en las ciudades, tal como se expuso en el capítulo sobre interrelaciones entre población, territorio y desarrollo sostenible.

Ahora bien, aunque hay consenso en torno a que la agricultura tradicional suele ser menos productora de carbono —la pobreza rural verdadera implica niveles relativamente bajos de consumo de energía (Glaeser, 2011, pág. 594)— no es tan claro que este sea el caso de la agricultura moderna, que es intensiva en uso de energía. Además, un hallazgo muy significativo reafirma el planteamiento de que la responsabilidad de la relación entre urbanización y cambio climático no es atribuible a la densidad, sino a los patrones de producción y consumo: los niveles de emisión de carbono de las ciudades difusas son mayores que los de las ciudades compactas (Glaeser, 2011, pág. 594).

En tal sentido, la relación genérica entre urbanización y sostenibilidad ambiental despierta cierta polémica. Lo indudable es que la urbanización genera un escenario nuevo, tanto en materia de factores causantes de transformación y daño ambiental como de su prevención y mitigación. Con respecto a relaciones específicas, estas se multiplican según la geografía en la medida en que cada proceso de urbanización concreto establece relaciones particulares con el ecosistema, tanto con el propio (aquel en que se asienta la urbanización), como con el entorno mediato (que en algunos casos puede extenderse a bastante distancia de la mancha urbana). Por lo tanto, resulta imposible cubrirlas exhaustivamente e incluso una muestra pequeña de ellas escapa al alcance de este documento. No obstante, el análisis de casos específicos que resulten relevantes e informativos en tanto experiencias sí cabe en este documento y, de hecho, parece abrir un campo prometedor para la investigación orientada al diseño de políticas. En este estudio se presentarán algunos casos basados en investigaciones disponibles y en el trabajo de sistematización efectuado por el sistema de las Naciones Unidas para la preparación del documento regional que se presentará a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), que tendrá lugar en Río de Janeiro en 2012.

Finalmente, la urbanización también se vincula a los desastres naturales, fenómenos que han adquirido creciente protagonismo en las agendas políticas, académicas y mediáticas debido a una combinación de factores. Entre estos figuran: i) la evidencia de un aumento de tales eventos¹; ii) las potenciales conexiones entre estos y alteraciones ambientales globales, en particular el cambio climático; iii) el reconocimiento de la relevancia del “factor humano” en estos desastres (lo que al menos matiza su condición de “naturales”), que opera tanto por acción como por omisión de las empresas y centros productivos, los gobiernos y sus políticas y la población y sus decisiones y actividades; iv) la frustración ante la incapacidad de controlar estos fenómenos pese a todos los avances técnicos y científicos de la humanidad, frustración que ha devenido en una especie de resignación a raíz de las teorías recientes de la sociedad del riesgo (Beck, 1998).

La vinculación entre urbanización y desastres es intrincada. Por un lado, la urbanización es una de las fuerzas que multiplican y amplían el denominado “factor humano” en los desastres naturales actuales. En efecto, la artificialización del medio ambiente y los patrones de producción y consumo más opresivos del ecosistema que le son consustanciales implican mayores probabilidades de desequilibrios ecosistémicos globales y locales conducentes a desastres naturales. En el mismo sentido, la urbanización tiene un efecto multiplicador del daño porque hay mucha más población y bienes expuestos a sus secuelas cuando estos fenómenos azotan ciudades. Como contrapartida, la urbanización permite un despliegue mucho más efectivo de medidas de mitigación, alerta temprana y reacción rápida frente a desastres naturales.

En América Latina y el Caribe estas relaciones complejas tienden a ser proclives al aumento de la vulnerabilidad ante los desastres naturales por las características específicas de la urbanización regional, en particular la configuración y expansión geográfica y demográfica de las ciudades mismas. En efecto, su evolución ha sido desprolija en materia ambiental y carenciada en materia socioeconómica, lo cual se expresa dramáticamente en una multiplicidad de zonas, muchas de ellas densamente pobladas, altamente expuestas a desastres naturales y con muy escasos medios para prevenirlos o mitigarlos. No es raro, por lo tanto, que Fernández y Sanahuja (2011) concluyan que “esta noción del crecimiento de la vulnerabilidad

¹ Según Fernández y Sanahuja (2011), y Adamo (2011, cuadro II.1, pág. 4), para América Latina esto es ratificado por la evidencia sistematizada por el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres de la Universidad Católica de Lovaina; esta muestra que los desastres naturales han aumentado de 166 en la década de 1970 a 633 en la de 2000. Si bien según los cálculos de Adamo la letalidad de los desastres en América Latina disminuyó significativamente en el período 1970-2009, el fatídico terremoto de Haití a principios de 2010 modificará esa tendencia para dicha década.

se ha planteado no solo como un mero reflejo de un aumento del número de personas viviendo en ambientes proclives al impacto de amenazas, sino como procesos que se dan en un contexto de acceso a la tierra y a los recursos en general, donde la vulnerabilidad al impacto de desastres se retroalimenta en condiciones de pobreza, degradación ambiental y condiciones débiles de gobernabilidad”.

En este capítulo se procurará presentar la evidencia disponible más reciente sobre la urbanización latinoamericana, tanto en términos de tendencias regionales como de evolución nacional. Esta descripción pormenorizada se complementará con análisis empíricos específicos sobre los vínculos entre urbanización, territorio y desarrollo sostenible en las dimensiones antes mencionadas, vale decir, progreso económico y social, sostenibilidad ambiental y desastres naturales. La pretensión no es dilucidar estas relaciones o abonar una u otra hipótesis. Se trata más bien de ofrecer una descripción general del proceso de urbanización que sirva para formular orientaciones generales de política y, luego, para proporcionar insumos analíticos específicos en las áreas señaladas como relevantes para el diseño de políticas y programas dirigidos al logro de una urbanización gobernable, equitativa, eficiente y sostenible.

B. URBANIZACIÓN, MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Como ya se expuso en el capítulo IV, la migración masiva desde las zonas rurales hacia las urbanas ha sido una realidad indiscutible en casi todos los países de la región y es un proceso que aún continúa, pese al alto grado de urbanización que exhiben América Latina y el Caribe. Esto se debe a la persistencia de brechas socioeconómicas entre ambos ámbitos, que típicamente son desfavorables para las zonas rurales. A lo anterior se suma el hecho de que el dinamismo productivo verificable en diversas zonas rurales de la región como resultado de la denominada “reprimarización” y el auge de la agroindustria parece traducirse en escasos dividendos directos para la población rural —en varios casos su implicación más profunda es incluso la salida de población rural—, mientras que las ciudades, entre ellas las cercanas a las actividades primarias, sí capturan algunos de los recursos generados por este auge. Este estado de cosas hace ineludible examinar esta migración, aunque por cierto evitando repetir las cifras y análisis ya expuestos en el capítulo IV. Con tal objeto, en esta sección se presentará un seguimiento de la discusión conceptual respecto de esta migración y su relación con el desarrollo sostenible y las transformaciones territoriales. En una sección siguiente se analizará la relación específica entre urbanización y migración campo-ciudad a partir de la información derivada de la aplicación del procedimiento indirecto de las relaciones de supervivencia intercensales, cuyos resultados en términos de transferencia neta rural-urbana ya fueron presentados en el capítulo IV.

Inicialmente (décadas de 1940 a 1960), la migración del campo a la ciudad 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 centrales. En segundo lugar, los enfoques conceptuales predominantes sobre el desarrollo económico y social —entre los cuales el de origen sociológico denominado “teoría de la modernización” era el más ilustrativo—, en todas sus variantes, planteaban una relación sinérgica entre urbanización y desarrollo y entre migración campo-ciudad y aumento de la productividad y de la modernidad de las instituciones y las personas; es decir, la urbanización y la migración campo-ciudad eran consideradas prerequisites del desarrollo (Rodríguez y Busso, 2009). Incluso más, el enfoque de política prevaleciente en la región, impulsado endógenamente por la CEPAL, propiciaba 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. En su mayoría 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 una estructura de dominación económica, política y cultural que descuidaba completamente la inversión pública y social para la población rural. Todo lo anterior se expresaba, al menos a mediados 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, vale decir, el carácter estructural de la exclusión social en el campo hacía que el éxodo desde allí tuviese para muchas personas más de necesidad y obligación (expulsión) que de proyecto racional e informado. Por lo tanto, 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 escenarios adversos o inciertos para los migrantes rurales. Más aún, se subrayaba que sistémicamente esto último no era relevante, por cuanto la funcionalidad agregada de la migración se basaba en la “mantención de una abundante reserva de mano de obra en la sociedad industrial capitalista” (Martine, 1979, págs. 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.

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 reforzaban la propensión migratoria debido a que las expectativas que generaban en materia laboral, educativa y cultural solo podían ser satisfechas en las ciudades. La ambivalencia conceptual y política frente a la migración campo-ciudad, así como la complejidad de cualquier intento de intervenirla, incidieron decisivamente en el desequilibrio 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 distribución de la tierra mediante reformas agrarias y a fortalecer el papel de las comunidades y las asociaciones de productores vía 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 dentro de los países. Además, por diferentes razones, su implementación tuvo diversos déficits que, finalmente, erosionaron sus resultados, tanto en términos de producción y productividad agrícolas como de constitución de un campesinado dinámico. Peor aún, casi todos los golpes militares que sacudieron la región hasta la década de 1980 (los hubo con posterioridad, pero en mucho menor número), fueron de naturaleza conservadora y una de sus primeras medidas fue revertir estas políticas, lo que finalmente determinó que su efecto a largo plazo sobre la emigración rural quedara trunco.

Más allá del debate conceptual, la experiencia concreta de los países y de sus ciudades comenzó a dar razón a los enfoque pesimistas, ya que se hicieron cada vez más visibles los signos de agotamiento y hasta de superación de la capacidad de las ciudades para absorber productiva y dignamente su incesante expansión, en buena parte impulsada por los inmigrantes provenientes del campo. Estas dudas simplemente estallaron y se convirtieron en un cuestionamiento profundo cuando dos hechos entrelazados sacudieron la región a principios de la década de 1980. El primero fue 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. El segundo fue la respuesta de la mayoría de los países a esta crisis, que consistió en el abandono de la anterior

estrategia de desarrollo y su reemplazo por otra que implicaba desregulación económica, privatización de activos públicos y promoción de exportaciones en rubros con ventajas comparativas inmediatas, típicamente bienes primarios. Este cambio vino acompañado de severos ajustes estructurales que conllevaron 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 empresas públicas.

En este escenario el propio 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 registraron mayores aumentos del desempleo y de la pobreza, una caída más marcada del presupuesto público y una merma más significativa en materia de servicios sociales (BID, 2011; Rodríguez y Busso, 2009; CEPAL/ONU-Hábitat, 2001); todo ello se conjugó para multiplicar los denominados problemas urbanos —congestión, delincuencia, contaminación y déficit de infraestructura— en ciudades que por su tamaño y complejidad ya resultaban 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 según la cual vivir en ellas resultaba riesgoso, caótico y empobrecedor. Esta experiencia y sus consecuencias serán examinadas con mayor detalle en el capítulo X de este documento, dedicado a las metrópolis de la región.

Sin embargo, todo esto no se tradujo en una revalorización del campo o de lo rural como modo de vida, en gran medida por la pertinaz desigualdad entre campo y ciudad y por las precarias condiciones de vida y limitadas opciones que ofrece el primero. Como se ha mostrado en diversos documentos anteriores (Pinto da Cunha y Rodríguez, 2009; Rodríguez y Busso, 2009), incluso bajo las circunstancias adversas para el mundo urbano que imperaron en las décadas de 1980 y 1990, América Latina continuó urbanizándose como producto del éxodo rural que, según sugiere la evidencia presentada en el capítulo IV, prosigue en la actualidad².

C. TENDENCIAS BÁSICAS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA URBANIZACIÓN

De acuerdo con las estimaciones oficiales de las Naciones Unidas y del CELADE-División de Población de la CEPAL, América Latina y el Caribe registran actualmente un grado de urbanización del orden del 80%. Cabe mencionar que los niveles actuales de urbanización son superiores a la media de los países industrializados y que entre las grandes subregiones del mundo solo la de América del Norte tiene índices similares³. No hay duda, entonces, de que la urbanización acelerada y el significativo porcentaje de

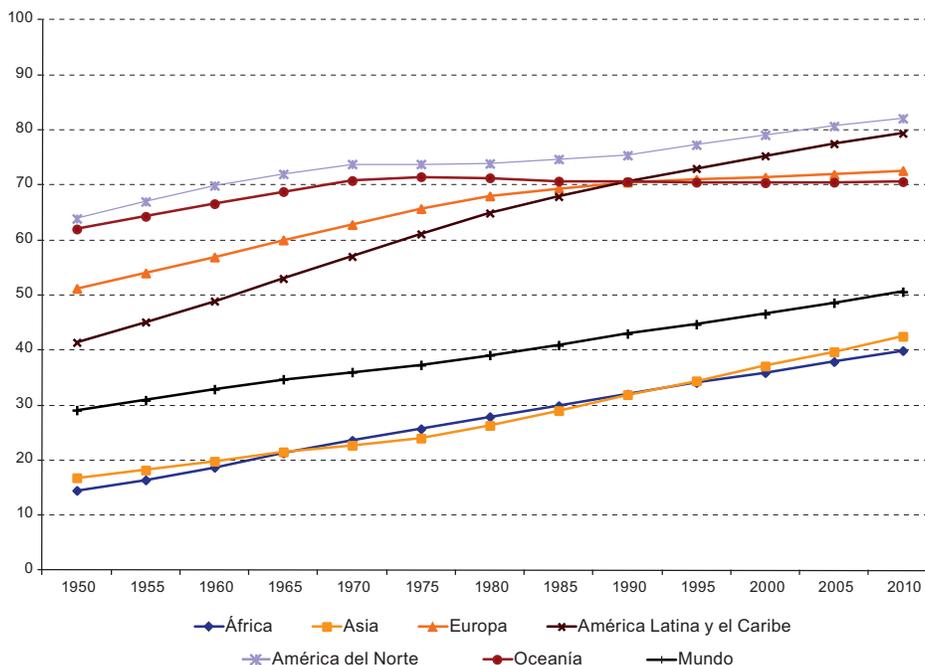
² Este punto será retomado más adelante porque suele prestarse a confusiones. La urbanización de la región (es decir, el aumento de su porcentaje urbano), se debe efectivamente a la migración neta positiva del ámbito urbano en su intercambio con el ámbito rural (como solo atañe a dos entidades, el saldo positivo de una necesariamente significa uno negativo de la otra), ya que el crecimiento vegetativo rural sigue siendo más acelerado que el urbano (lo que significa que, de no ser por el éxodo rural, la región se estaría ruralizando). Sin embargo, y este es el punto confuso y de gran relevancia en términos de política, el aumento de la población urbana se explica principalmente por su propio crecimiento vegetativo y no por la inmigración desde el campo.

³ Véase Naciones Unidas [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.

población urbana son fenómenos específicos 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.

En el gráfico VIII.1 se muestra que a principios del siglo XX la región ocupaba una situación intermedia entre las actualmente desarrolladas, como Australia/Nueva Zelandia, el Canadá, los Estados Unidos, Europa y el Japón, que tenían un 40% de población urbana, y África y Asia, donde esta representaba menos de un 10% del total. El avance de la urbanización en 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 millones a 393 millones y su porcentaje respecto de la población total pasó del 41% al 75%; en cambio, el incremento de la población rural fue solo de 98 millones a 128 millones. En 2010 el porcentaje urbano llegó al 80% y la población urbana a 469 millones.

Gráfico VIII.1
MUNDO Y GRANDES REGIONES: POBLACIÓN URBANA, 1950-2010
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision* y *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [en línea] <http://esa.un.org/unup> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2011].

Estas cifras suelen cuestionarse porque se basan en porcentajes urbanos nacionales medidos a partir de definiciones distintas. Si bien la información disponible no permite basarse en criterios objetivos únicos para hacer comparaciones globales, esos criterios sí existen en el caso de los países de América Latina. Se trata de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) del CELADE-División de Población de la CEPAL, que proporciona información sobre población según localidad desde los censos de los años cincuenta hasta los de la década de 2010 para todos los países de América Latina. En esta base se individualiza y se hace seguimiento a la

evolución de la población de todas las localidades (aglomerados urbanos) que hubieran registrado 20.000 o más habitantes en algún censo del período de referencia (1950-2010). En el caso de aglomerados constituidos por varias localidades o divisiones administrativas menores (DAME), los datos de población se presentan desagregados. La población de las localidades con 2.000 a 19.999 habitantes se muestra acumulada en una categoría única. Para la ronda de censos de 2000 se añadió información sobre variables sustitutivas de algunos indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que permitió caracterizar de manera somera las ciudades.

Al utilizar la base de datos DEPUALC es posible concluir que el alto grado de urbanización que exhibe 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 20.000 o más habitantes, una cifra excepcionalmente elevada a escala mundial. Esta proporción es, desde luego, inferior al 80% de porcentaje urbano que se muestra en las estimaciones porque el criterio basado en 20.000 habitantes es muy exigente. De hecho, solo en México la academia trabaja con un criterio que se acerca a este umbral⁴. Además, los resultados de diversas pruebas realizadas por el CELADE-División de Población de la CEPAL a partir de la base de datos DEPUALC sistemáticamente indican que los ordenamientos de los países de la región según nivel de urbanización tienen correlaciones muy altas⁵ cuando se consideran los criterios oficiales, como localidades de 2.000 y más habitantes o de 20.000 y más habitantes. Por lo tanto, la principal conclusión de estos análisis es que pese a no ser objetivamente comparables, en la práctica el uso de las definiciones oficiales de las categorías urbana y rural 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 2.000 y más habitantes. Si este último criterio fuera considerado débil se puede hacer estimaciones y comparaciones de la población residente en localidades de 20.000 y más habitantes, información que está disponible en la base de datos DEPUALC.

El rápido proceso de urbanización de la región, así como los elevados porcentajes urbanos que ha alcanzado, ocultan diferencias significativas entre países. Sobre la base de los niveles iniciales (1950), y los actuales (2010), es posible agrupar los países latinoamericanos en distintas categorías⁶.

Esto es lo que se presenta en el cuadro VIII.1. Por un parte, el grado de urbanización registrado en los años cincuenta se subdivide en tres segmentos: alto (más del 50%); medio (entre el 30% y el 50%), y bajo (menos del 30%). Por la otra, el grado de urbanización alcanzado en 2010 también se segmenta: alto (más del 85%); medio (entre el 60% y el 85%), y bajo (menos del 60%). De este modo se obtiene un cuadro de doble entrada que ubica los países en nueve categorías. Tres de ellos, que eran punteros de la urbanización en 1950 y mantienen esa calidad en 2010, son los países de urbanización temprana y sostenida. El hecho de que sean los tres países del Cono Sur con mayores niveles de desarrollo humano en la región no es irrelevante, aspecto que se abordará en la sección 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 pueden denominarse de urbanización acelerada; se trata del Brasil y de Venezuela (República Bolivariana de), cuya urbanización partió más tardíamente, pero ha tenido un avance particularmente vigoroso; el empuje del Brasil es clave en la acelerada urbanización de América Latina, pues debido a su peso demográfico influye decisivamente en los

⁴ 15.000 y más habitantes (Sobrino, 2011).

⁵ Coeficiente de correlación lineal (r de Pearson) de 0.95 o más.

⁶ Se han realizado ejercicios similares: Villa (1992), elaboró una tipología a partir del porcentaje urbano registrado por los países en 1990; también Rodríguez y Villa (1998), compararon el grado de urbanización de los países de la región en 1950 y 1990.

promedios regionales. La categoría que agrupa más países es la de urbanización media, tanto en 1950 como en 2010, y al respecto no caben mayores comentarios. En cambio los países que registran una urbanización lenta porque en 2010 se ubican en el segmento inferior de la escala, mientras que en 1950 estaban en el grupo intermedio, se resisten a una descripción estilizada, salvo porque en su mayoría se localizan en Centroamérica. En efecto, hay entre ellos países con procesos de desarrollo económico y social más bien débiles (Honduras y Nicaragua), 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 socioeconómico en la región. Por lo tanto, la excepción de Costa Rica no logra desvirtuar el hecho de que existe una relación entre bajo nivel de desarrollo y lenta y escasa urbanización, tema que será retomado en las siguientes secciones de este capítulo.

Cuadro VIII.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TIPOLOGÍA
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)	Argentina, Chile y Uruguay	Cuba	
Medio (30% a 50%)	Brasil y Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado plurinacional de), Colombia, El Salvador, México, Panamá y Perú	Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Paraguay
Bajo (Menos de 30%)		Ecuador y República Dominicana	Guatemala y Haití

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2011.

D. URBANIZACIÓN, DESARROLLO SOSTENIBLE Y MIGRACIÓN RURAL-URBANA

Tanto las teorías dominantes como la evidencia histórica continúan sugiriendo un vínculo estrecho entre urbanización y desarrollo económico y social: “Hay una fuerte correlación entre la urbanización y el desarrollo económico entre los países y dentro de los países la evidencia sugiere que la productividad se eleva en aglomeraciones densas” (Glaeser, 2011).

En lo que atañe al progreso económico, el vínculo es manifiesto desde hace muchos siglos, 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 consiguiente, es una de las fuerzas desencadenantes del progreso técnico y de la innovación, constituye el asiento natural de las actividades secundarias y terciarias y favorece la difusión del conocimiento y de la tecnología. Es así que se asocia de manera natural al desarrollo económico.

Con respecto al 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 en extremo ruda e injusta, expresada en asentamientos miserables e insalubres para la naciente clase obrera. Fue 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— lo que 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 aprovecharse y a tener efectos directos sobre las condiciones de vida de la población y el funcionamiento mismo de las ciudades. En la práctica, la urbanización facilita la prestación de servicios básicos y, por ende, la ampliación de sus coberturas y el mejoramiento de su calidad⁷. Asimismo, la urbanización valoriza la educación y viabiliza su universalización, además de ampliar las opciones para el ejercicio de la ciudadanía.

En este contexto cabe examinar la pertinaz urbanización de América Latina. Lo primero que cabe subrayar es que, en concordancia con la afirmación inicial de este acápite, cualquiera sea el indicador de desarrollo económico y social que se considere, los niveles más elevados de urbanización se asocian sistemáticamente, en promedio, a mayores grados de desarrollo económico y social. En los gráficos VIII.2 y VIII.3 esto se demuestra a partir del índice de desarrollo humano y el PIB per cápita, respectivamente. En ambos gráficos se ratifica la relación positiva y estrecha entre urbanización y desarrollo económico y social. Se confirma asimismo que esta se ha mantenido en el tiempo.

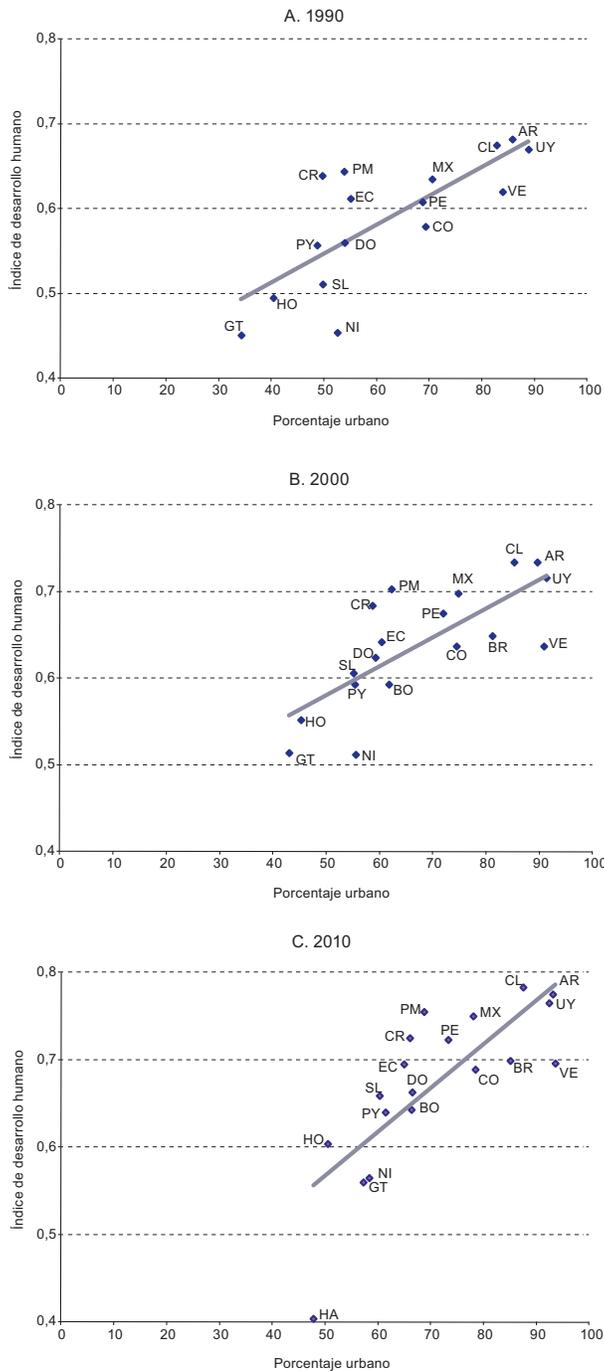
Hecha esta constatación, ¿tiene sentido la pregunta sobre la relación entre urbanización y desarrollo en América Latina? La respuesta es que sí lo tiene debido, por lo menos, a tres razones, aunque solo una será objeto de indagación sistemática en este trabajo.

La primera es que por las características de la economía regional, basada fundamentalmente en los recursos naturales y en ciertos rubros que aprovechan intensamente el ecosistema (como el turismo), podría pensarse en un desarrollo distinto, incluso no industrial. De hecho, para muchos países del Caribe el turismo es la industria principal (Bolaky, 2011), y las actividades primarias son esenciales en la estructura exportadora de la mayoría de los países de América Latina. No obstante, la CEPAL estima que esta dependencia de la base de recursos naturales entraña la amenaza de la reprimarización, que implica una dependencia respecto de ventajas comparativas estáticas y una tendencia al rentismo que generan vulnerabilidad y escasa sostenibilidad. Por lo anterior, la CEPAL descarta cualquier propuesta estratégica de desarrollo basada en la reprimarización.

La segunda razón remite a 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 de Venezuela (República Bolivariana de), con una urbanización muy avanzada para su índice de desarrollo humano, son sugerentes de la autonomía parcial de ambos procesos. Sin embargo, 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.

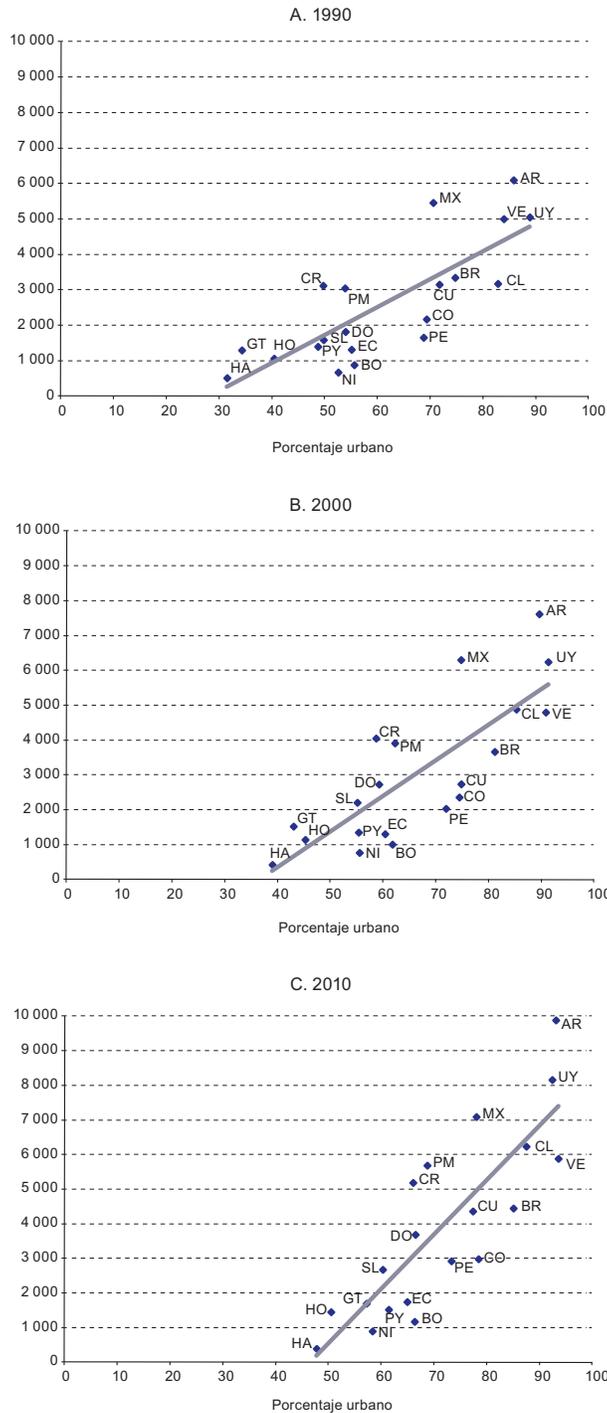
⁷ Las economías de escala y de proximidad que genera la ciudad deberían traducirse en acceso a mejores servicios para todos los residentes urbanos. Llevar los servicios a los vecindarios más pobres cuesta mucho menos que llevarlos a igual número de personas en asentamientos rurales remotos y dispersos (UNFPA, 2007, pág. 30).

Gráfico VIII.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN URBANA E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, 1990, 2000 Y 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* [en línea] <http://hdr.undp.org>.

Gráfico VIII.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN URBANA Y PRODUCTO
 INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 1990, 2000 Y 2010**
 (En porcentajes y dólares anuales por habitante)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de CEPALSTAT y base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

La tercera 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, del hecho 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, en un marco de asimetrías profundas en la distribución de los recursos y del poder, y sin una institucionalidad sólida y una conducción política y técnica robusta, persistente y anticipatoria. En un reciente trabajo del BID se alude al “exceso de urbanización” de la región y se plantea que el problema no es el grado de urbanización en sí, sino que radica en los factores de expulsión del campo, la gran concentración en grandes metrópolis —una tesis defendida, con una perspectiva global, por Henderson y otros economistas en los últimos años (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009)—, y la acumulación de déficits urbanos (BID, 2011). Este último punto será tratado con mayor detalle en otra sección de este capítulo y al tema de las metrópolis se le dedicará un capítulo específico más adelante. El éxodo rural y sus determinantes ya fueron analizados en el capítulo IV.

E. URBANIZACIÓN, MIGRACIÓN RURAL-URBANA Y COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA

En el capítulo IV se mostró evidencia sobre dos hechos que definen el principal vínculo demográfico actual entre urbanización y migración campo-ciudad. El primero es la persistencia del éxodo rural, lo que significa que en el intercambio migratorio entre las zonas rural y urbana la primera sigue teniendo un saldo negativo y la segunda, como contraparte, uno positivo. El segundo es el valor de los indicadores de natalidad, que continúan siendo mayores en el ámbito rural y permiten presumir que allí el crecimiento natural es más alto, no obstante su mayor mortalidad (véase el capítulo IV). A lo anterior se agrega un tercer hecho, ya señalado en la sección C: la continuación de la urbanización en su acepción demográfica, es decir, el aumento del porcentaje urbano de la población en América Latina. Como esto no es compatible con el mayor crecimiento vegetativo en el ámbito rural —que de hecho implicaría, *ceteris paribus*, una “ruralización” de la región—, resulta que el factor demográfico que impulsa la urbanización es la transferencia de población desde zonas rurales hacia las urbanas. Esta transferencia proviene de: i) la migración interna entre zonas urbanas y rurales; ii) los diferenciales de la migración internacional según zonas rural y urbana, y iii) la reclasificación de localidades. Dado que hay evidencia contundente respecto de lo primero y muy poca información sobre los otros dos factores es natural suponer que la inmigración interna neta del ámbito urbano es la causa demográfica de la urbanización.

Como se ha visto, la aplicación del método indirecto de las relaciones de supervivencia permitió obtener estimaciones de la cuantía de la transferencia neta rural-urbana⁸. Si este valor se relaciona con la población rural (20% de la población regional), como se hizo en el capítulo IV, se obtienen niveles que permiten seguir hablando de éxodo rural. Si se relaciona con la población urbana (80% del total), la conclusión se matiza, pues es claro que ya no se trata de una “avalancha rural”, pero aún mantiene un peso considerable. El principal hallazgo y la principal distinción que surgen de esto es que la transferencia neta rural-urbana no es la principal fuente de crecimiento de la población urbana, pues explica una proporción del orden del 30% de su incremento (véase el cuadro VIII.2); el porcentaje restante corresponde al crecimiento vegetativo de los mismos habitantes urbanos.

⁸ Es necesario subrayar 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, que combina el saldo migratorio neto campo-ciudad y la reclasificación de localidades. Debido a esto último, sus resultados típicamente están sobrestimados, ya que la reclasificación de localidades suele significar el paso de localidades rurales a urbanas por crecimiento de la población.

Cuadro VIII.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): IMPORTANCIA RELATIVA
 DE LA TRANSFERENCIA NETA RURAL-URBANA EN EL CRECIMIENTO
 DE LA POBLACIÓN URBANA, 1980-2010**
(En porcentajes)

Países	1980-1990		1990-2000		2000-2010	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina	29,0	29,0	25,2	24,6		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	55,5	57,0	24,9	30,4		
Brasil	40,3	41,9	37,5	38,1		
Chile	8,0	11,2	22,6	23,1		
Colombia	30,6	34,0	31,2	32,8		
Costa Rica	42,7	45,1	45,7	46,3		
Cuba	61,4	59,4	44,8	45,2		
Ecuador	45,5	47,8	38,0	38,6	24,2	24,6
El Salvador	56,0	55,1	81,5	76,1		
Guatemala	39,9	42,1	55,3	54,9		
Haití	48,3	50,9	58,2	118,5		
Honduras	42,2	49,0	41,5	45,6		
México	40,1	34,3	32,4	32,9	20,5	30,6
Nicaragua	23,8	27,7	28,9	37,8		
Panamá	36,3	40,6	51,5	51,9	30,7	32,7
Paraguay	45,6	50,6	42,4	48,0		
Perú	32,3	35,0	38,3	41,1		
República Dominicana	27,9	27,9	42,6	52,3		
Uruguay	37,5	35,5	30,9	35,9		
Venezuela (República Bolivariana de)	20,6	23,3	19,2	20,4		
Total	37,1	37,6	35,1	36,1		

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos censales usando procedimiento indirecto de las relaciones de supervivencia.

Estos pesos varían entre países, ya que en algunos la transferencia rural-urbana aún representa más del 50% del crecimiento de la población urbana, mientras que en otros es inferior al 30% (véase el cuadro VIII.2). Aquellos países en que se registra una mayor participación relativa de la transferencia rural-urbana en el crecimiento de la población urbana suelen ser los que presentan menores grados de urbanización, por cuanto en ellos la base de población rural que sustenta la migración a las ciudades es, en términos relativos, aún voluminosa, en tanto que la base de población urbana que recibe esta transferencia no lo es tanto, por lo que su efecto final en el destino se amplifica. Los países de Centroamérica, con la excepción de Nicaragua, son ejemplos de esto. Como contrapartida, en los países altamente urbanizados la transferencia neta rural-urbana tiende a representar menos de un 30% del crecimiento de la población urbana. Como el proceso de urbanización avanza, cabe esperar descensos del peso de la transferencia rural-urbana en la expansión de la población urbana. Eso es justamente lo que se muestra en el cuadro VIII.2, pues en los tres países para los que se dispone de datos del censo de 2010 se constata una baja significativa de esta proporción en el crecimiento de la población tanto masculina como femenina.

Evidentemente, esta relación estadística negativa entre nivel de urbanización y peso de la transferencia rural-urbana en la expansión de la población urbana no es irreversible. De hecho, si continuara el descenso de la fecundidad en las zonas urbanas y se llegara a niveles de crecimiento vegetativo nulos o negativos, en tanto que continuara la transferencia neta de población rural-urbana, su gravitación en el incremento de la población urbana podría aumentar abrupta y significativamente.

Un punto que se debe destacar, aunque ya se haya insistido en él, es que esta pérdida de relevancia de la transferencia rural-urbana en el crecimiento de la población urbana de modo alguno invalida el hecho de que esa transferencia sigue siendo la explicación demográfica del aumento del porcentaje urbano (urbanización), como se ha dicho anteriormente.

Otro punto relevante en el que se debe insistir, ahora relacionado con lo expuesto en el capítulo IV, es que la reducción del peso de la transferencia rural-urbana en la expansión de la población urbana no debe opacar la pertinaz y significativa incidencia de esta transferencia en el crecimiento de la población rural de la región, estabilizado o incluso negativo desde hace décadas. Cabe subrayar que esta estabilización promedio, como todo promedio, esconde situaciones opuestas. Y en aquellos ámbitos rurales donde la tendencia es al despoblamiento esto es motivo de preocupación porque suele implicar pérdida o subutilización de recursos (infraestructura, equipamiento, tierra), y puede llegar a provocar inseguridad alimentaria o, incluso, erosión de la soberanía en ámbitos limítrofes.

Por otra parte, la migración rural-urbana no solo incide en el crecimiento de la población, sino también en la composición de la población en ambas zonas. En el capítulo IV ya se mostró la mayor dependencia demográfica de la población rural, lo que se debe a la selectividad etaria de la emigración del campo, que corresponde principalmente a jóvenes en edad de trabajar. La composición por sexo de la población rural también es influida por la selectividad migratoria. Como la emigración desde el campo latinoamericano ha sido selectiva de mujeres —según las cifras globales, porque hay países que presentan un patrón distinto—, no debe extrañar que los índices de masculinidad sean mayores en los ámbitos rurales de la región.

Estos efectos de la migración campo-ciudad sobre la estructura por sexo y edad de las zonas rurales y urbanas pueden estimarse con mayor precisión si se aplican los procedimientos expuestos y utilizados en el capítulo V. Sin embargo, esto solo puede realizarse en un puñado de países cuyos censos permiten hacer estimaciones directas de la migración rural-urbana, vale decir, construir matrices de migración campo-ciudad. Entre ellos está Panamá, cuyos resultados para el censo de 2010 se presentan en los cuadros VIII.3, VIII.4 y VIII.5.

En el cuadro VIII.3 se observa, en primer lugar, la marcada disparidad en términos de composición según sexo que presentan las zonas urbanas y rurales⁹. En efecto, en 2010 el índice de masculinidad de la zona urbana era del orden de 95, mientras que en la zona rural llegaba a 111. A su vez, la migración campo-ciudad en el período 2005-2010 tuvo un efecto acrecentador de esta disparidad, por cuanto tendió a reducir un 0,25% el índice urbano y a aumentar un 1,1% el índice rural.

⁹ Las cifras provienen de una matriz de migración interna correspondiente al período 2005-2010, por lo que excluye algunos casos, tales como menores de 5 años, migrantes internacionales del período y personas que no respondieron alguna de las consultas pertinentes (lugar de residencia habitual, lugar de residencia anterior, tiempo de residencia). Aun así, la matriz considera a más del 90% de la población censada, por lo cual los indicadores son representativos de la realidad demográfica de ambas zonas.

Cuadro VIII.3
**PANAMÁ: ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA SOBRE
 EL ÍNDICE DE MASCULINIDAD DE LAS ZONAS RURAL Y URBANA, 2005-2010**

Residencia habitual	Residencia 5 años antes			Efecto de la migración (absoluto)	Efecto de la migración (porcentaje)
	Urbano	Rural	Total		
Urbano	0,95203	0,96376	0,95252	-0,00247	-0,2588031
Rural	1,12246	1,11230	1,11265	0,01236	1,11092905
Total	0,95498	1,10028	1,00542		

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos del censo de 2010.

Cuadro VIII.4
**PANAMÁ: ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA
 SOBRE LA PROPORCIÓN DE POBLACIÓN INFANTIL^a DE LAS ZONAS
 RURAL Y URBANA, 2005-2010**

Residencia habitual	Residencia 5 años antes			Efecto de la migración (absoluto)	Efecto de la migración (porcentaje)
	Urbano	Rural	Total		
Urbano	0,20142	0,10748	0,19746	-0,00464	-2,352282
Rural	0,23772	0,27255	0,27135	0,01128	4,15776
Total	0,20211	0,26007	0,22318		

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos del censo de 2010.

^a Proporción de la población entre 5 y 14 años de edad entre la población de 5 años y más de la matriz.

Cuadro VIII.5
**PANAMÁ: ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA MIGRACIÓN RURAL URBANA SOBRE LA
 PROPORCIÓN DE ADULTOS MAYORES^a DE LAS ZONAS RURAL Y URBANA, 2005-2010**

Residencia habitual	Residencia 5 años antes			Efecto de la migración (absoluto)	Efecto de la migración (porcentaje)
	Urbano	Rural	Total		
Urbano	11,48	6,75	11,28	-0,10627	-0,941953
Rural	6,54	12,44	12,23	0,22661	1,852441
Total	11,39	12,01	11,61		

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos del censo de 2010.

^a Proporción de la población de 60 años y más entre la población de 5 años y más de la matriz.

Respecto de la estructura etaria, los cuadros VIII.4 y VIII.5 nuevamente muestran con elocuencia tanto las diferencias entre ambas zonas como el efecto de la migración en su ampliación. En cuanto al peso de la población infantil¹⁰, la notable disparidad entre ambas zonas (19,7% en la urbana y 27,1% en la rural), se explica en parte por la mayor fecundidad rural. Sin embargo, los resultados de la matriz

¹⁰ Proporción de la población entre 5 y 14 años de edad entre la población de 5 años y más de la matriz.

demuestran que la migración rural-urbana también incide en esta disparidad, ya que reduce dicha proporción un 2,3% en el ámbito urbano y, en cambio, la aumenta un 4,15% en la zona rural (véase el cuadro VIII.4). En el caso de la proporción de adultos mayores, los más altos niveles rurales de fecundidad y de mortalidad debieran dar por resultado una población menos envejecida que la urbana. Sin embargo, esto no es así, pues la proporción de adultos mayores en la población de 5 años y más es de un 11,3% en el ámbito urbano y de un 12,3% en el rural. El mismo cuadro permite demostrar que este mayor envejecimiento del campo se explica por la migración, que en el período 2005-2010 tendió a elevar esta proporción un 1,85% en el campo y a reducirla un 2,3% en la ciudad. Ahora bien, como se ha subrayado en estudios anteriores (Rodríguez y Busso, 2009), este efecto no se debe a una selectividad infantil específica de la migración rural-urbana, sino más bien a la selectividad de adultos jóvenes, que incide indirectamente en el peso de los otros grupos etarios.

En suma, los resultados obtenidos a partir del censo de Panamá 2010 validan plenamente los planteamientos antes expuestos en relación con los efectos de la migración campo-ciudad sobre la estructura por sexo y edad de las dos zonas, efectos que profundizan las disparidades entre ambas a este respecto. Además, por lo menos en lo relativo a la composición por edad, este efecto es claramente conveniente para el ámbito urbano (refuerza el denominado bono demográfico), y desfavorable para el rural.

Con respecto a la composición educativa, la migración también tiende a operar selectivamente, aunque la forma en que esto ocurre puede llevar a resultados paradójales en países con brechas de escolaridad rural-urbanas muy marcadas. En general, los emigrantes del campo a la ciudad tienen una escolaridad superior a la de quienes no migran, incluso después de controlar la selectividad etaria. Por lo tanto, su efecto tiende a ser deflactor de la escolaridad media y normalmente no es compensado por la mayor escolaridad de los inmigrantes provenientes de zonas urbanas en comparación con los no migrantes rurales. En suma, la migración generalmente tiende a reducir la escolaridad media de la población rural. Sin embargo, al mismo tiempo la migración también tiende a reducir la escolaridad en las zonas urbanas, por cuanto los inmigrantes que provienen del campo tienen menos escolaridad que los no migrantes urbanos. De hecho este resultado es, justamente, el que se comprueba en Panamá según el censo de 2010 (cuadros VIII.6 y VIII.7). Las diferencias de escolaridad entre ambas zonas son claras: 11.7 años en el ámbito urbano contra 7.1 en el rural en el caso de la población de 30 a 49 años de edad (cuadro VIII.6) y 10.7 años contra 5.9 en el caso de los jefes de hogar (cuadro VIII.7). Para ambos grupos la migración rural-urbana tiene un efecto reductor de la escolaridad tanto en el campo como en la ciudad. No obstante, su efecto relativo es más marcado en la zona rural, donde reduce un 2% la escolaridad media de la población de 30 a 49 años y un 3,4% la de los jefes de hogar.

Cuadro VIII.6
**PANAMÁ: ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA
SOBRE LA ESCOLARIDAD MEDIA DE LA POBLACIÓN DE 30 A 49 AÑOS
DE EDAD DE LAS ZONAS RURAL Y URBANA, 2005-2010**

Residencia habitual	Residencia 5 años antes			Efecto de la migración (absoluto)	Efecto de la migración (porcentaje)
	Urbano	Rural	Total		
Urbano	11,76	9,83	11,67	-0,05204	-0,445837
Rural	10,00	6,98	7,10	-0,14456	-2,034652
Total	11,72	7,25	10,28		

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos del censo de 2010.

Cuadro VIII.7
**PANAMÁ: ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA
 SOBRE LA ESCOLARIDAD MEDIA DE LOS JEFES DE HOGAR DE
 LAS ZONAS RURAL Y URBANA, 2005-2010**

Residencia habitual	Residencia 5 años antes			Efecto de la migración (absoluto)	Efecto de la migración (porcentaje)
	Urbano	Rural	Total		
Urbano	10,82	9,70	10,77	-0,02370	-0,220021
Rural	9,41	5,81	5,93	-0,19984	-3,370751
Total	10,80	6,13	9,20		

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos del censo de 2010.

Ahora bien, la diferencia entre ambas zonas queda claramente establecida cuando se descompone este resultado según el efecto de la inmigración y de la emigración. En la zona urbana es la inmigración la que tiende a reducir la escolaridad ($11,67 - 11,76 = -0,09$), mientras que en la zona rural ese efecto resulta de la emigración ($6,98 - 7,25 = -0,27$), por cuanto la inmigración desde la ciudad tiende a elevar la escolaridad media del campo ($7,10 - 6,98 = 0,12$).

Este efecto deflactor del nivel educativo que ejerce la migración rural en el destino urbano se suma a las dificultades que han tenido los mercados laborales, los servicios públicos, la vivienda social, el equipamiento e incluso las instituciones y la cultura urbanas para absorber productiva, eficaz y fluidamente a los inmigrantes provenientes del ámbito rural. Esta conjunción de complicaciones está en la base de las visiones críticas que levanta esta migración en las zonas urbanas, aspecto que será abordado en la sección que sigue.

F. URBANIZACIÓN, POBREZA Y DÉFICITS URBANOS

Destinar un capítulo específico a la pobreza y los déficits urbanos no implica una condena o una visión crítica de la urbanización o de la migración campo-ciudad. De hecho, a lo largo del documento más bien se han subrayado los efectos positivos de la migración rural-urbana para el desarrollo tanto de los países (véanse las secciones B y C en lo que atañe a la funcionalidad de la urbanización para el progreso y mejoramiento de las condiciones de vida de los países), como de las ciudades, entre ellos los ya señalados en materia de estructura por sexo y edad. Asimismo, se ha insistido, en línea con los planteamientos de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 2009; PNUD, 2009; Banco Mundial, 2008, UNFPA, 2007), en la vinculación estructural entre campo y ciudad en la región. De hecho, se han destacado las denominadas brechas urbano-rurales, entre ellas los índices de pobreza significativamente mayores en el campo, y la gran desigualdad en la distribución de los recursos productivos en ese ámbito (sea por concentración latifundista tradicional o por concentración agroindustrial moderna), que dan forma a las fuerzas estructurales e históricas del éxodo rural.

Sin embargo, no es posible desconocer las precariedades de la urbanización regional, que serán analizadas en este documento desde la perspectiva de los “déficits urbanos”, algunos de los cuales se originaron, agudizaron o consolidaron como resultado de las dificultades enfrentadas por las ciudades de la región para absorber el éxodo rural. Ciertamente no ha sido la migración campo-ciudad la responsable de estos déficits, sino la falta de políticas urbanas estratégicas, la desregulación y el mal funcionamiento

de los mercados, en particular el de tierras, y la debilidad del Estado como proveedor de servicios públicos integradores. En esta sección se examinará un conjunto de déficits que marcan la urbanización regional y los dos capítulos siguientes estarán dedicados a la informalidad y a la expansión periférica pobre y no planificada, temas que determinan las precariedades de la urbanización regional.

La noción de déficit habitacional-urbano se ha introducido recientemente para orientar un diseño integral de políticas urbanas (MINVU, 2009, págs. 13 y 14). En ese marco, la gama de “déficits urbanos” remite a las condiciones de vida de la población, la infraestructura, el equipamiento, la conectividad, la institucionalidad, la participación ciudadana y la capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados que responden a 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, a una institucionalidad urbana débil y a la carencia de instrumentos técnicos y administrativos para elaborar y aplicar políticas metropolitanas idóneas; y 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 un período de varios años de ausencia de inversión y de descontrol en que problemas como la pobreza, el desempleo, la delincuencia, la polución y la congestión vehicular, entre otros, aumentaron abruptamente, en tanto que los cimientos de la gobernabilidad urbana se deterioraron en forma notoria. 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 un principio, tuvo un sesgo rural (más bien un sesgo hacia la producción primaria, que suele asentarse en el medio rural). Algunos de estos déficits urbanos se examinan, de manera muy sintética, a continuación.

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 en el total de pobres. Desde luego, esto no se debe a que la incidencia de la pobreza sea mayor en las zonas urbanas —lo que aún no ocurre en ningún país, como ya se señaló en el capítulo IV sobre población, territorio y desarrollo rural—, sino al efecto composición derivado del hecho que el 80% de la población total sea urbano.

Esta mayoría de pobres urbanos tiene implicaciones cuantitativas y cualitativas para las políticas dirigidas a reducir la pobreza. Las primeras se vinculan con la localización de los recursos, que en forma creciente debieran destinarse a las ciudades, pese a no ser estas los ámbitos más afectados por la pobreza. Se trata, por tanto, de un asunto políticamente sensible, pero insoslayable desde el punto de vista de la población destinataria de estos programas. Además, este tema no es menor si se considera que la principal innovación exhibida por las políticas de reducción de la pobreza durante el siglo XXI en la región son los programas de transferencias condicionadas (CEPAL, 2009b). 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 sean asignados a zonas urbanas. Según algunas investigaciones recientes, esto implica desafíos de alta complejidad¹¹. Incluso más, varios de estos programas partieron con una focalización exclusivamente rural —algunos de ellos la mantienen,

¹¹ Una reciente revisión de la aplicación de estos programas en las áreas urbanas de América Latina mostró que existe un conjunto importante de obstáculos que han surgido en la aplicación de las transferencias monetarias condicionadas en las zonas urbanas, lo que plantea preguntas acerca de la aplicabilidad de estos programas en las ciudades (Linn, 2010, pág. 13).

como ocurre con el programa Tekopora de Paraguay dirigido a los distritos más pobres del país, típicamente rurales—, por lo cual su diseño inicial puede requerir ajustes para aplicarlos a zonas urbanas. Por lo demás, con independencia de la envergadura de estos desafíos, es evidente que el sesgo urbano deberá ser considerado en el diseño de las contraprestaciones, que tendría que ajustarse al perfil de la pobreza y de la vida urbana en general. Específicamente se necesitarían contraprestaciones vinculadas al cumplimiento de ciertos compromisos consustanciales al ejercicio de la ciudadanía y a un desempeño económico y social 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 la insuficiencia de ingresos, una de las dimensiones clave de la pobreza urbana, esta tiene otros componentes, lo que se encuentra bien documentado. Se trata de una versión ampliada de la noción de multidimensionalidad de la pobreza¹². 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 este capítulo (habitación, conectividad y transporte, exposición a riesgos ambientales, cobertura y calidad de servicios básicos), y otros en capítulos siguientes (expansión periférica y segregación residencial, con su carga de exclusión y estigma, en el capítulo dedicado a las metrópolis, por ejemplo).

En esa línea, el primer déficit urbano que cabe destacar es el relativo a vivienda. Si bien una primera mirada a las cifras mundiales comparativas —basadas en el seguimiento de los ODM y, por tanto, en el indicador del porcentaje de población urbana que reside en asentamientos precarios¹³— sugiere que la situación habitacional en América Latina (véase el cuadro VIII.7) no es particularmente dramática, el alto grado de urbanización de la región implica que el porcentaje de la población total que vive en tugurios sobresale entre los registrados en las regiones en desarrollo. Es así que la acción respecto de estos asentamientos se convierte en un asunto central de la política de reducción de la pobreza. La inclusión de la población de estos asentamientos en los ODM¹⁴ definió una posición internacional de preocupación y atención prioritaria centrada en ellos, basada en la noción de que se trata de ámbitos marginales, desprotegidos y carenciados, por lo cual las probabilidades de salir de la pobreza de la población que allí reside son casi nulas. Por cierto, esta visión tan pesimista de los asentamientos precarios tiene detractores. En particular, algunas instituciones e investigadores subrayan ciertas dimensiones pujantes de estos asentamientos. Este debate se remonta a varias décadas y un ejemplo de ello es el estudio de Perlman (1977) sobre “el mito de la marginalidad en las favelas”, y es claro que sigue estando vigente (Linn, 2010, pág. 8).

Aunque los extremos de este debate puedan parecer irreconciliables, cabe destacar que la discusión ha posibilitado un conjunto de consensos relevantes para las políticas. Entre estos destaca el reconocimiento y la valoración de la historia del asentamiento y, por ende, el cuestionamiento de 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. Es por eso que 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

¹² Aunque reviste complejidad, hay países en la región que han oficializado metodologías para la medición multidimensional de la pobreza; de estos casos, el de México es el más conocido (CONEVAL, 2011).

¹³ Se usará esta expresión como sinónimo del inglés *slums*, si bien también se utilizará su traducción literal al español (tugurios).

¹⁴ Meta 7D de los ODM: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

de la población que habita en tugurios. Y, por lo mismo, hay un amplio debate sobre la prioridad y la pertinencia de ellas (ONU-Hábitat, 2009; UNFPA, 2007; Clichevsky, 2002). Según Linn (2010), algunas de las acciones más puestas en práctica son las siguientes: la regularización de tierras y la entrega de títulos de dominio, el apoyo al microcrédito, la instalación de redes de servicios básicos o su provisión mediante sistemas de bajo costo, la entrega de materiales de construcción y asistencia técnica para la autoconstrucción subsidiados, la dotación de medios de mitigación o de alerta temprana frente a eventos naturales, la formalización del trazado, la denominación y numeración de las calles y el ofrecimiento de conectividad, entre otras. 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 y evitado los costos sociales y económicos de la erradicación.

No obstante, idealizar los asentamientos precarios no es procedente. 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 de riesgo ambiental efectivo y, por lo mismo, están altamente expuestos a desastres naturales. Además, por la histórica ausencia de instituciones públicas, son ámbitos que tienen mayores probabilidades de ser cooptados o capturados por grupos de interés. 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 en los que los residentes pueden ser usados como fachada, escudo o base de reclutamiento por 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, adecuarse a las características específicas de cada asentamiento, ser multidimensionales y considerar la participación activa de la comunidad local.

La necesidad de diseñar intervenciones *ad hoc* para cada asentamiento deriva de estudios y programas aplicados a escala mundial que han constatado la gran heterogeneidad de los asentamientos precarios. Y esta no solo se relaciona con las características de su población o su vinculación con el entorno, sino también con 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, entre otros (ONU-Hábitat, 2008). Esta diversidad se debe a que con el tiempo y la acumulación de recursos, la movilización de los pobladores y la acción del Estado, los asentamientos paulatinamente se van consolidando. En muchos casos este proceso conduce a su integración en la ciudad formal. De esta manera 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, entre los que destaca el exitoso programa Chile Barrio. Como resultado de algunos trabajos metodológicos de mediados de la década de 2000 se sofisticó el procedimiento y se logró identificar, cuantificar y caracterizar asentamientos precarios en varias ciudades de América Latina (Candia, 2005 y 2007; Rodríguez, 2003). Una de las principales conclusiones del análisis empírico efectuado en esos 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 VIII.8
**MUNDO (GRANDES REGIONES): POBLACIÓN URBANA QUE RESIDE
 EN TUGURIOS (SLUMS)**
(En porcentajes)

Población urbana que vive en tugurios^a	1990	2000	2010
Regiones en desarrollo	46,1	39,3	32,7
África del Norte	34,4	20,3	13,3
África subsahariana	70	65	61,7
América Latina y el Caribe	33,7	29,2	23,5
Asia Oriental (Este)	43,7	37,4	28,2
Sur de Asia (Asia del Sur)	57,2	45,8	35
Sureste de Asia	49,5	39,6	31
Oeste de Asia (Asia Occidental)	22,5	20,6	24,6
Oceanía	24,1	24,1	24,1

Fuente: Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011 [en línea] [http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/11-31342\(S\)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf](http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/11-31342(S)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf).

^a Representa la población urbana cuyo hogar responde a al menos una de estas cuatro características: a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento; c) hacinamiento (3 o más personas por habitación); y d) viviendas construidas con materiales precarios. Estas nuevas cifras sobre tugurios no son comparables con las estimaciones publicadas con anterioridad, en las que se definieron como hogares marginales todos los que tenían letrinas. En este caso se considera con saneamiento mejorado los hogares que tienen letrina, pero con fosa sanitaria.

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 ellos 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 100% (véase el cuadro VIII.9). El acceso al agua potable presenta ciertas diferencias entre los países, ya que solo en tres de ellos (Chile, Costa Rica y México) más del 90% de la población cuenta con este servicio básico en sus viviendas, mientras que en otros ocho (la Argentina, el Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), la cobertura fluctúa entre un 80% y un 89%, en tanto que los porcentajes más bajos de acceso al agua potable se registran en Bolivia (Estado Plurinacional de) y en la República Dominicana, con 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 correspondiente a agua y electricidad: solo dos países (Chile y Costa Rica) presentan valores superiores al 95%, en siete el porcentaje de acceso oscila entre un 70% y un 89%, mientras que en el otro extremo apenas el 46% de la población urbana de Nicaragua y el 16% de la del Paraguay cuentan con saneamiento en sus viviendas (véase el cuadro VIII.9).

Estas cifras son similares a las obtenidas de las encuestas de hogares de los años 2006 y 2007, en las que se constata que a nivel urbano la cobertura del agua potable llega a más del 80% de los hogares y en más de dos tercios de los países supera el 90%. Además, al igual que en el caso de la información censal, indican que el acceso a saneamiento en algunos países se limita a menos de un tercio de la población urbana (Jordán y Martínez, 2009), lo que revela que este sigue siendo el componente más débil de los servicios básicos de saneamiento ambiental urbano.

Cuadro VIII.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): INDICADORES DE ACCESO
 A SERVICIOS BÁSICOS EN ÁREAS URBANAS, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000**
 (En porcentajes)

Países	Proporción de población				Índice de tenencia segura	Proporción de hogares		
	Con acceso a agua potable	Con acceso a saneamiento	Con acceso a electricidad	Personas en viviendas de material convencional		Con acceso a agua potable	Con disponibilidad de saneamiento	Conectado al servicio eléctrico
Argentina	87,9	74,7	97,8	97,8	65,6	90,1	78,1	98,0
Bolivia (Estado Plurinacional 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 (República Bolivariana de)	89,3	89,7	97,9	91,7	74,3	90,3	90,9	98,9

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

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 de un déficit complejo y crucial, porque esta carencia afecta a la salud, el presupuesto (de alguna manera hay que obtener acceso a estos servicios, en particular al 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, porque se han deteriorado las infraestructuras básicas por falta de mantenimiento o porque ciertas zonas, típicamente aquellas en que reside población de bajos ingresos y se localizan asentamientos informales, aún siguen excluidas de la cobertura de estos servicios. Es por esto que las políticas y programas orientados a cumplir con la meta de los ODM relativa al mejoramiento de las condiciones de vida de 100 millones de personas que viven en tugurios continúan siendo tan importantes en la región.

Por otra parte, el alto grado de urbanización y los niveles medios de ingreso de la mayoría de los países han contribuido a la expansión de las redes de servicios. En varios países, sin embargo, la paradoja estriba en que esta expansión no ha significado un mejoramiento de la calidad o un abastecimiento regular. En muchos casos el suministro del servicio es irregular (agua por unas horas al día, permanentes cortes de electricidad, entre otros problemas), y en otros es definitivamente de mala calidad (como el agua por tubería, que pocos beben directamente en países como la República Dominicana). Hay, por ende, otro desafío que surge una vez satisfecha la cobertura, que es el de brindar un servicio de buena calidad y regular.

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 implicó cambios en las condiciones de vida de la población, especialmente de la de menores ingresos. De hecho, el transporte dentro de las ciudades, en particular de las más grandes, se ha convertido en un asunto decisivo para el buen funcionamiento urbano, 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 medios de transporte. Por lo tanto, este tema será retomado en el capítulo sobre áreas metropolitanas, en el que será analizado no tanto desde el punto de vista de la oferta, es decir, del sistema de transporte, sino más bien desde el punto de vista de la demanda, con particular atención a la cuestión de los orígenes y destinos de los desplazamientos (conmutación, *pendularidade* en portugués, *commuting* en inglés,) y de sus costos en tiempo y dinero.

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.

De acuerdo con esto, no sorprende que en la mayoría de los países se hayan venido implementando políticas de movilidad urbana en los últimos años, siguiendo el ejemplo seminal de Curitiba y, luego, el mediático caso del TransMilenio en Bogotá (CEPAL, 2011). Cabe destacar que esto sucede después de muchos años, de hecho varias décadas, de paulatino retiro del Estado del transporte público y de traspaso de este servicio a pequeños empresarios privados. Tal transición se expresó en una gradual desregulación del transporte colectivo hasta llegar a una competencia salvaje y desahogada por las calles. Cuando los costos sociales y económicos de este modelo autoregulado devinieron devastadores y amenazaron el funcionamiento regular de la ciudad se hizo evidente la necesidad de que el Estado estableciera un nuevo trato. Este ha asumido diversas fórmulas a escala nacional y subnacional, pero generalmente ha consistido en la extensión, ampliación y mejoramiento del transporte colectivo (metros y buses urbanos), una mayor coordinación e integración entre sus componentes, una más estricta regulación y supervisión públicas y una planificación y diseño centralizados. Aunque la inversión ha sido alta y las innovaciones son visibles, en pocos casos se puede señalar un éxito rotundo, en la mayoría, avances parciales y, lamentablemente, en algunos, fracasos o frustraciones.

Por otra parte, 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 a la circulación o al combustible, normas de construcción y de estacionamiento en calles y edificios, otras— han sido escasas. Reactivas porque se intenta responder a un parque automotor creciente —la tasa de motorización de la región pasó de 8 vehículos por cada 100 personas en 1990 a 17 en 2007 (CEPAL, 2011, pág. 77)— mediante la ampliación de la infraestructura vial, la construcción de autopistas urbanas y la extensión de calles para soportar mayor número de vehículos. Esta opción tiene límites físicos evidentes, aunque estos puedan ser desplazados por avances tecnológicos y disposiciones ordenadoras de los flujos. Aun así, su principal debilidad es que alimentan una espiral ascendente 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 que no son soportables para la población de bajos ingresos; ii) el aumento de la congestión, que implica una prolongación del tiempo de

traslado de los pasajeros de menores ingresos en sus desplazamientos, y iii) la concentración de la población de menores ingresos en la periferia de las ciudades (mayoritariamente en asentamientos precarios), determina un acceso desigual a infraestructura básica, educación, salud y cultura, así como también a los beneficios de la urbanización. Por consiguiente, si bien la población pobre de las áreas urbanas tiene mejores condiciones de vida que sus pares rurales, la población urbana de menores ingresos está expuesta a un conjunto de déficits y a otras adversidades (segregación, exclusión del acceso a infraestructura y servicios urbanos, calidad de vida deteriorada e inseguridad residencial, entre otras), que exigen respuestas públicas urgentes.

4. Equipamiento social y comunitario y espacio público

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

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

Por cierto, en las áreas urbanas de los países de la región se observa un conjunto complejo de déficits históricos acumulados, tanto con respecto al acceso a estos servicios como a la calidad precaria con que 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 afectan a un vasto segmento de la población urbana, en especial a la de menores recursos.

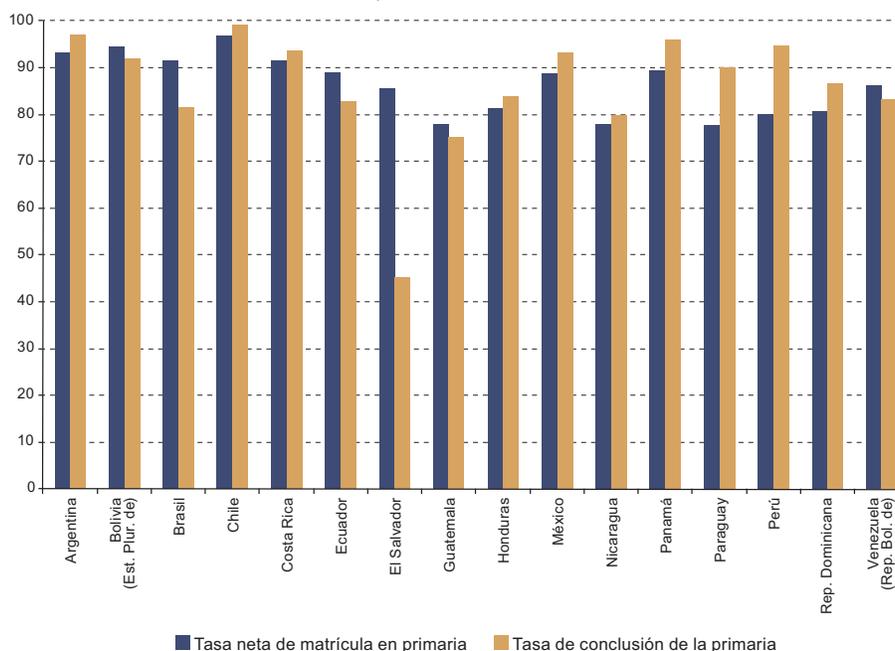
Los servicios de atención de salud presentan carencias de tipo cuantitativo y cualitativo. En las ciudades de la región coexisten modalidades de atención con un alto desarrollo tecnológico, en la mayoría de los casos asociados a la salud privada, junto con una provisión muy precaria de este servicio, especialmente en hospitales públicos y centros de atención primaria de salud donde la demanda supera con creces la oferta disponible. Se constatan desigualdades en términos de cobertura, estándares y oportunidades de atención, sobre todo en los barrios localizados en la periferia de las áreas urbanas, ya que allí el establecimiento de los servicios ha sido posterior a la localización de la población en esas áreas.

En lo que atañe a servicios educativos, la cobertura en las áreas urbanas también es variada, tanto cuantitativa como cualitativamente. En el nivel de educación básica, América Latina ya está muy cerca de la cobertura universal y el egreso mayoritario (CEPAL, 2010a). Como se muestra en el gráfico VIII.4, 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%.

Sin embargo, hay problemas en barrios y áreas de expansión urbana reciente que se encuentran subdotados de infraestructura educacional, además de que la calidad educativa de los establecimientos difiere según la zona en que están ubicados. Por lo general, en los barrios más acomodados la oferta es

más amplia y mayor la calidad; también ocurre que 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, hay déficits en la cobertura de la educación preescolar y en la ampliación de la jornada escolar en la educación pública.

Gráfico VIII.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y TASA DE CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN ÁREAS URBANAS, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



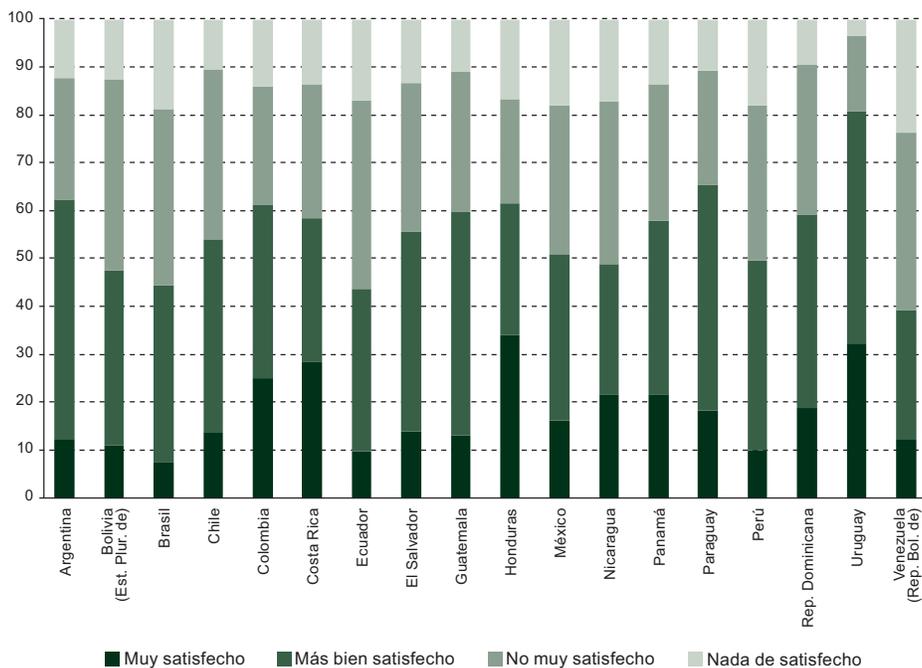
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

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, 2010a).

El déficit en cuanto a espacios públicos se entiende como la necesidad insatisfecha de áreas, espacios o lugares (abiertos o cerrados) de uso público que fomenten 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 y, en algunos casos, el número de áreas verdes por habitante está muy por debajo del valor recomendado a nivel tanto nacional como internacional, especialmente en los barrios o áreas más pobres de las ciudades. Otro problema asociado a este déficit es el inadecuado, escaso o nulo mantenimiento 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 y multicanchas, entre otros), carencias que son más evidentes en los

sectores donde se localiza la población de más bajos ingresos en las áreas urbanas. En general, la creación y mantenimiento de los espacios públicos recae en los gobiernos locales y, en muchas ocasiones, estos no cuentan con presupuesto para responder a estos requerimientos. En varios países se destinan recursos a proyectos participativos en cuyo marco los mismos habitantes han gestionado la creación de parques, plazas, gimnasios y centros deportivos. No obstante, según los datos de la encuesta Latinobarómetro, que indaga acerca del grado de satisfacción de la población con la disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos, un 44% de la población de la región no está satisfecha a este respecto. Por cierto, hay países que presentan un porcentaje mayor que esta media regional. Es así que en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, Nicaragua, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), más de la mitad de la población no está satisfecha con la disponibilidad de áreas verdes y espacios públicos en sus países, mientras que los porcentajes más bajos de insatisfacción se registran en el Paraguay y el Uruguay (véase el gráfico VIII.5).

Gráfico VIII.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA DISPONIBILIDAD DE ÁREAS VERDES Y ESPACIOS PÚBLICOS, 2009



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

Carrión (2003) plantea que actualmente el espacio público se encuentra acosado por nuevas modalidades del urbanismo ya que, según el autor, 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, 2003).

Los problemas o carencias presentes en las áreas urbanas de la región en cuanto a cobertura de los servicios básicos, salud y educación, infraestructura, transporte y espacios públicos están asociados, por una parte, a las dificultades financieras que enfrentan los gobiernos (nacionales y locales), y por la otra, a las modalidades de prestación de los servicios urbanos (sean estos públicos, privados o mixtos). Como resultado de las nuevas funciones que ha asumido 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, pero las acciones que deben llevar a cabo son complejas y no siempre cuentan con la suficiente capacidad financiera, técnica y de gestión para implementarlas (CEPAL, 2002). Pese a esto, 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.

5. Conclusiones respecto de los déficits urbanos

En resumen, la gran lección de los últimos 20 años, en la que coinciden los más recientes documento de posición de los organismos de las Naciones Unidas (UNFPA, 2007; ONU-Hábitat, 2009; Banco Mundial, 2009; CEPAL, 2011 y 2010a), es que la urbanización es inevitable y, en vez de combatirla por ser “enemiga del medio ambiente” o “fuente de problemas y tensiones”, hay que enfrentar sus déficits, aprovechar sus potencialidades y promover la gobernabilidad democrática de su despliegue mediante políticas adecuadas. Como en el caso de los otros capítulos, las opciones de política en este plano serán presentadas y analizadas en el capítulo XI.

El tema de los déficits urbanos será retomado en los dos capítulos siguientes —dedicados al sistema de ciudades y a las metrópolis— por cuanto sus niveles y combinaciones varían entre ciudades dependiendo, entre otros factores, de su población y extensión, el grado de desarrollo que hayan logrado, el país en que se encuentran y la institucionalidad urbana que las rige.

Capítulo IX

SISTEMA DE CIUDADES: UN UNIVERSO EN EXPANSIÓN**A. INTRODUCCIÓN**

En el capítulo anterior se analizó la urbanización como un proceso general de la población. De hecho, el indicador utilizado para describirla fue el porcentaje de la población que reside en localidades o zonas urbanas.

Sin embargo, la población urbana no vive en un espacio homogéneo y único, sino en un conjunto de nodos que, aunque comparten algunos atributos —como la densificación, la artificialidad, la secundarización y tercerización económica y la individuación—, se diferencian significativamente en muchos aspectos. Esos nodos son las ciudades que, agrupadas a escala nacional, conforman el sistema de ciudades de cada país.

Por distintas razones —por ejemplo, la ausencia de datos y las dificultades técnicas para la gestión de la información, así como las lagunas teóricas y las complicaciones derivadas de la necesidad de establecer orientaciones en materia de políticas en una amplia gama de situaciones—, con frecuencia se pasa directamente del análisis de la urbanización al estudio de ciudades seleccionadas, que suelen ser las metrópolis. Esto excluye del análisis y la atención en materia de políticas a la gran mayoría de las ciudades y descuida los aspectos centrales de la configuración del sistema de asentamientos urbanos.

En este documento se evita este inconveniente, ya que en el presente capítulo se aborda en detalle el sistema de ciudades. Se trata de un análisis de carácter general, dado que aquí resulta imposible e inapropiado efectuar un examen de casos específicos. Se hace referencia a situaciones particulares mediante referencias, recuadros y notas de pie de página. El eje que ordena los datos es la segmentación del sistema de ciudades en categorías según la cantidad de población, y la línea central de análisis es la comparación de la situación demográfica y socioeconómica de esas categorías y su evolución.

Una faceta destacable del examen efectuado, por su novedad y relevancia, es la que atañe a la migración. El grado de urbanización de la región, que se examina en el capítulo anterior, trae consigo un creciente predominio de la migración entre ciudades. Existe una deuda en materia de investigación sobre ese tipo de migración, ya que se carece de marcos teóricos adecuados para interpretarla y se dispone de escasos datos sobre su cuantía, el sentido de sus flujos y la composición de las distintas corrientes. En este documento se presta particular atención a esa migración, debido a que las barreras históricas que impedían su examen y cuantificación se han eliminado parcialmente y, por lo tanto, es posible exponer un panorama relativamente detallado y actualizado sobre esos desplazamientos.

**B. EL SISTEMA DE CIUDADES DE AMÉRICA LATINA:
LA RÁPIDA MULTIPLICACIÓN**

El estudio de las ciudades grandes —las que tienen más de un millón de habitantes— en América Latina ha opacado la indagación sobre el resto de nodos del sistema de ciudades. Sin embargo, para tener una visión integral del fenómeno urbano en la región, se debe prestar especial atención a las ciudades medianas y

pequeñas. De hecho, esta es una de las principales conclusiones que se formulan en dos estudios recientes, uno sobre la pobreza urbana en los países en desarrollo (Linn, 2010) y otro realizado por la CEPAL¹.

El resto del sistema de ciudades —es decir, las que no forman parte de las ciudades grandes (cuestión que se trata en detalle en el capítulo siguiente)— conforma un grupo muy heterogéneo, que es necesario segmentar para poder realizar un análisis más preciso y elaborar instrumentos de políticas más pertinentes y operativos. La única manera de efectuar esa segmentación en un análisis de alcance regional, que incluye casi 2.000 ciudades de 20.000 habitantes o más, es clasificarlas según la cantidad de habitantes (cuantía, porte o tamaño demográfico). Esto hace que la clasificación se diferencie notablemente de los análisis nacionales de los sistemas de ciudades, en los que se usan otros criterios, en particular la integración funcional, la cercanía física y el intercambio de trabajadores. Esos análisis nacionales son más precisos y están más elaborados, ya que su propósito es identificar los subsistemas de ciudades, determinando de forma concreta las interacciones sociales, económicas y físicas entre grupos de ciudades relativamente cercanas. Dado que ese tipo de análisis escapa a las posibilidades y objetivos de un estudio regional como el presente, se intenta recoger la riqueza de esas aportaciones nacionales mediante recuadros expositivos de países seleccionados, como el recuadro IX.1, que trata el sistema de ciudades de México.

En casi todos los países de la región, el empuje del proceso de urbanización ha multiplicado apreciablemente la cantidad de ciudades de los sistemas urbanos, estableciendo alternativas y contrapesos a la ciudad principal. Esta multiplicación de la cantidad de ciudades se puede observar en el cuadro IX.1, que corresponde al período 1950-2000, así como en los mapas IX.1 y IX.2. Además, las cifras que figuran en el cuadro IX.1 evidencian que un tercio de la población latinoamericana vive en ciudades grandes, dos tercios en ciudades de 20.000 habitantes o más, y casi un 80% en zonas urbanas. De esto se deduce que, en la región, la mayor parte de la población urbana reside en ciudades o localidades urbanas que tienen menos de un millón de habitantes.

Recuadro IX.1

MÉXICO: UNA VISIÓN FUNCIONAL DEL SISTEMA DE CIUDADES

El sistema de ciudades de México está situado en un territorio con contrastes físicos regionales acusados, que tiene un relieve intrincado y diversos climas. Se trata de un sistema notablemente complejo, formado por dos grandes dimensiones integradas, interrelacionadas e interdependientes. La primera dimensión está compuesta por los elementos, es decir, las localidades o los lugares centrales de distinto rango que estructuran la red urbana, ordenados de acuerdo con sus atributos, como el tamaño de la población y las actividades económicas que se realizan en ellas, que determinan su jerarquía. La segunda dimensión hace referencia a las relaciones de complementariedad funcional que se establecen entre ciudades de distinta jerarquía mediante los flujos de bienes, servicios y personas; además, la magnitud y la dirección de esos flujos delimitan las zonas de influencia de los lugares centrales.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 se clasifican las ciudades del Sistema Urbano Nacional, con el objetivo de interpretar, analizar y modelar correctamente la estructura urbana del territorio, teniendo en cuenta las dinámicas actuales y su nivel de complejidad. Esta clasificación pretende ser un instrumento funcional, que incluya la dimensión espacial de cada urbe y permita establecer en el futuro un conjunto coherente de políticas y acciones de gobierno, según el grado de complejidad de cada ciudad o red de ciudades.

¹ En ese estudio se plantea que la configuración del crecimiento urbano se orienta hacia las ciudades pequeñas e intermedias. A pesar del predominio de las megalópolis, en las últimas décadas, desde los años noventa, el crecimiento de la población se ha concentrado en las grandes ciudades, aunque no en las ciudades principales, y la tendencia actual en América Latina es que la importancia de las ciudades pequeñas y medianas sea cada vez mayor. Casi el 40% de la población urbana de la región vive en ciudades intermedias (de entre 100.000 y 500.000 habitantes) y su importancia económica es creciente. Esta tendencia no solo se manifiesta en un proceso de descentralización (por ejemplo, en México, en la zona de la frontera septentrional y en el denominado Bajío), sino que también hace referencia al crecimiento suburbano y a la mayor importancia de los centros secundarios próximos a las megalópolis (Jordán, Rehner y Samaniego, 2010).

Recuadro IX.1 (conclusión)

En esta nueva clasificación, las ciudades que en la actualidad se definen como zonas metropolitanas se subdividen en tres clases: por una parte, se reconoce la existencia de una megalópolis en el centro del país y, por otra, se distinguen los fenómenos de metropolización y de conurbación.

En la clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional se establecen las cinco clases siguientes:

- **Megalópolis del centro:** es el resultado de la “metropolización” de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región central del país, compuesta por las zonas metropolitanas del valle de México, Puebla-Tlaxcala y Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala.
- **Zonas metropolitanas:** son todas aquellas redes de ciudades donde los procesos de metropolización abarcan ciudades de México y de los Estados Unidos de América, ciudades de dos o más entidades federativas, así como las ciudades que tienen más de un millón de habitantes.
- **Aglomeraciones urbanas:** son las ciudades que han experimentado 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 ubican, y se subdivide en 75 ciudades.

Las restantes 2.139 localidades del país que tienen 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 con distintas jerarquías y funciones. Se identifican seis rangos en el ámbito nacional; el nivel de rango de cada ciudad indica su importancia en el Sistema Urbano Nacional. Las ciudades más importantes de los estados que conforman la región central se clasifican en los siguientes rangos:

Rango 1 (18.396.770 habitantes): la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) genera alrededor de la mitad del valor de la producción manufacturera y los servicios del país, concentra casi la cuarta parte de la población económicamente activa a nivel nacional, y recibe gran parte del volumen de las corrientes migratorias internas. El enfoque sistémico permite considerar a la ZMVM como el principal y único lugar central que, directa o indirectamente, subordina al resto de las ciudades del país por el principio de transitividad. Por lo tanto, ninguna ciudad de México queda fuera del Sistema Urbano Nacional, ya que cada una establece relaciones de subordinación con otras.

Rango 2 (9.032.880 habitantes): corresponden a este rango Puebla-Tlaxcala, Monterrey y Guadalajara (Jalisco). Estas localidades concentran un gran poder económico, constituyen importantes centros de servicios y reúnen una elevada cantidad de población. Esto se aprecia claramente en su influencia sobre las ciudades de los estados vecinos, a nivel de gran región, en las que complementan algunas funciones que realiza Ciudad de México.

Rango 3 (14.763.111 habitantes): se incluyen en este rango Cuernavaca-Jiutepec (Morelos) y Toluca-Lerma (Estado de México y Querétaro), así como las ciudades de Saltillo-Ramos, Arizpe-Arteaga, Torreón-Gómez, Palacio-Lerdo, Tampico-Madero-Altamira, San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, Chihuahua, Ciudad Juárez, Hermosillo, Tijuana, Culiacán, León, Morelia-Tarimbaro, Acapulco, Veracruz-Boca del Río-Alvarado, Mérida-Progreso y Oaxaca de Juárez. Las localidades de este rango tienen una gran capacidad de articulación sobre las localidades más próximas, que suelen pertenecer al mismo estado y, si trascienden su límite, la influencia tiende a disminuir en relación directa al incremento de la distancia.

Rango 4 (8.355.171 habitantes): Pachuca (Hidalgo) pertenece a este rango, así como 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-Banderilla-Coatepec, Coatzacoalcos, Villahermosa y Cancún.

Rango 5 (5.973.507 habitantes): en este rango figuran Cuautla (Morelos), Tulancingo (Hidalgo), Tlaxcala (Tlaxcala), Apizaco (Tlaxcala) y Tehuacán (Puebla), junto con otras 25 ciudades. Las ciudades de este rango estructuran asentamientos de población y regiones pequeñas en sus propios estados, y están distribuidas por todo el país.

Rango 6 (5.973.507 habitantes): incluye Atlixco (Puebla) y otras 51 localidades. La influencia de este rango es reducida y se limita a los poblados próximos.

Fuente: L. Herrera, W. Pecht y F. Olivares, “Crecimiento urbano de América Latina: mapas y planos de ciudades”, *serie E*, N° 22, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1976; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, D.F., 2001; G. Garza, “La urbanización metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas”, *Papeles de población*, N° 052, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-junio de 2007 [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/112/11205204.pdf>.

Cuadro IX.1
AMÉRICA LATINA: CANTIDAD DE CIUDADES SEGÚN EL RANGO DE TAMAÑO, 1950-2000

Rango de tamaño	1950 ^a		1960 ^b		1970 ^c		1980 ^d		1990 ^e		2000 ^f	
	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población
1.000.000 o más	6	16 121 704	10	30 159 270	19	58 202 286	26	89 629 921	37	119 340 999	47 ^g	156 219 434
500.000 a 999.999	5	3 209 130	13	9 124 459	17	11 491 650	26	18 049 868	33	22 210 323	44	30 328 031
100.000 a 499.999	51	11 215 663	75	14 939 296	133	26 546 840	191	38 144 478	226	47 659 577	299	62 841 816
50.000 a 99.999	65	4 416 455	106	7 128 145	154	10 772 495	198	13 489 087	292	20 530 868	398	28 165 024
20.000 a 49.999	193	5 816 115	293	8 936 450	450	13 635 695	634	19 423 954	835	25 879 080	1 175	35 874 277
Total 20.000 o más	320	40 779 067	497	70 287 620	773	120 648 966	1 075	178 737 308	1 423	235 620 847	1 963	313 428 582

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

^a Los datos de 1950 corresponden a los siguientes países, que realizaron censos de población: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los datos de 1960 corresponden a los siguientes países, que realizaron censos de población: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^c Los datos de 1970 corresponden a los siguientes países, que realizaron censos de población: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

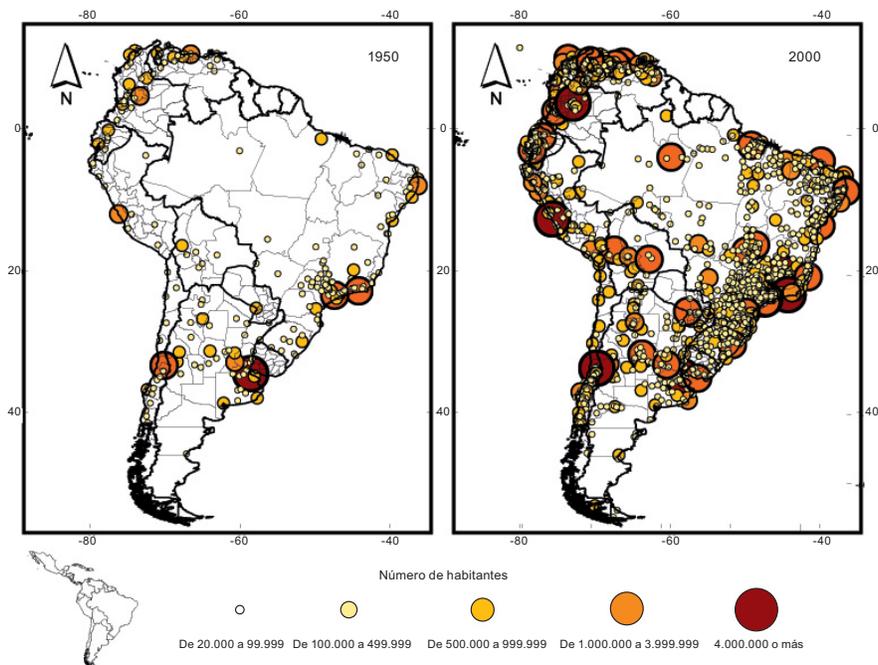
^d Los datos de 1980 corresponden a los siguientes países, que realizaron censos de población: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^e Los datos de 1990 corresponden a los siguientes países, que realizaron censos de población: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^f Los datos de 2000 corresponden a los siguientes países, que realizaron censos de población: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^g La ciudad que falta para completar las 48 ciudades con 1.000.000 de habitantes o más, estimadas en 2000 por las Naciones Unidas (véase el cuadro VI.2), es Kingston, que no está incluida en la base de datos DEPUALC, ya que aún se carece de información sobre los países del Caribe (excepto de la República Dominicana, Cuba y Haití).

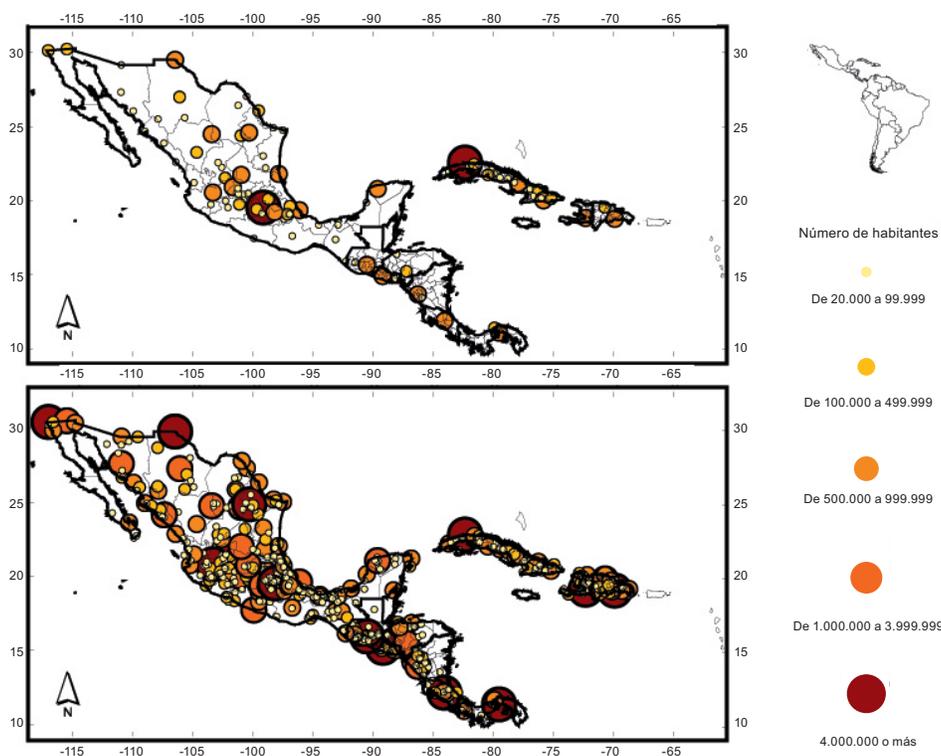
Mapa IX.1
AMÉRICA DEL SUR: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD Y EL TAMAÑO DEMOGRÁFICO DE LAS CIUDADES, 1950 Y 2000^a



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa IX.2
CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD Y
EL TAMAÑO DEMOGRÁFICO DE LAS CIUDADES, 1950 Y 2000^a



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

C. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES SEGÚN EL RANGO DE TAMAÑO

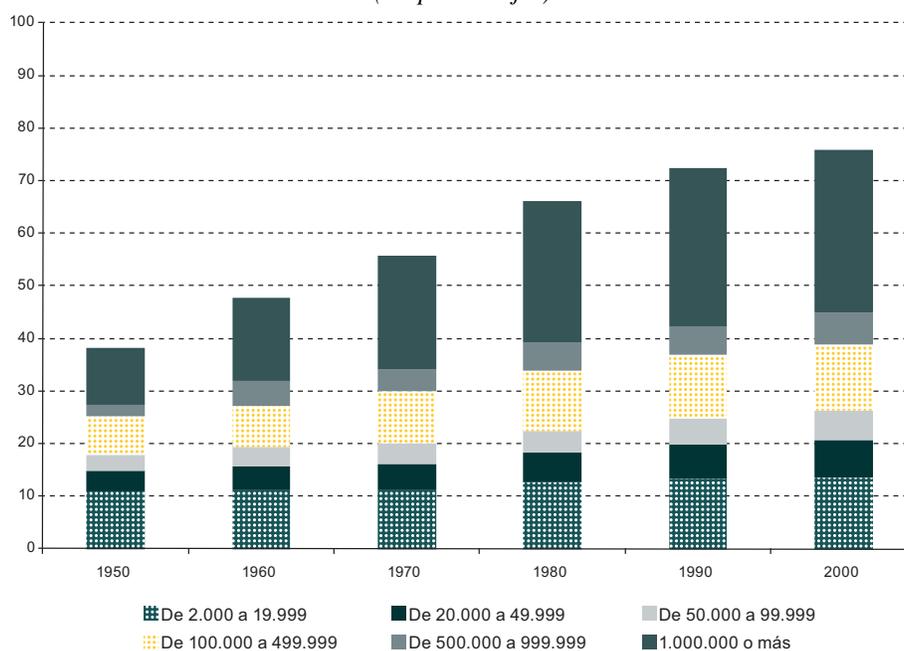
Los gráficos IX.1 y IX.2 sintetizan la evolución del sistema de ciudades de la región según el rango de tamaño, lo que permite deducir algunas conclusiones sobre esa evolución².

² Se usan las siguientes categorías: 1.000.000 o más; 500.000 a 999.999; 100.000 a 499.999; 50.000 a 99.999 y 20.000 a 49.999. A su vez, estos tamaños demográficos pueden agruparse en tres categorías genéricas, cuya aplicación se debe ajustar a la realidad de cada país. Las ciudades de tamaño grande son las que tienen un millón de habitantes o más, y también pueden denominarse metrópolis o ciudades millonarias. Las ciudades de tamaño intermedio, en general, son las que tienen 50.000 habitantes como mínimo y menos de un millón. Por último, las ciudades de tamaño pequeño tienen 20.000 habitantes como mínimo y menos de 50.000. Las localidades con menos de 20.000 habitantes constituyen el segmento inferior del sistema y, como no están desglosadas en la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), se tiene muy poca información sobre ellas.

Esta clasificación no se aplica en el análisis de países por separado. En algunos países no hay ciudades de un millón de habitantes o más, por lo que cualquier ciudad de entre 500.000 y 999.999 habitantes (o incluso con menos población si no hay ciudades en esa categoría) es forzosamente, en ese caso, una ciudad grande.

En primer término, se confirma el alcance demográfico de la urbanización regional. Usando un indicador común que, en general, satisface la definición más elemental del concepto “urbano” —localidades con 2.000 habitantes o más—, América Latina duplicó el porcentaje de población urbana, pues pasó de representar un 40% en 1950 a casi un 80% en 2000. Partiendo de un criterio más exigente —esto es, las localidades de 20.000 habitantes o más, que son indudablemente urbanas— el aumento registrado es aún mayor, ya que la población urbana pasó de representar el 30% de la población en 1950 al 62% en 2000 (véase el gráfico IX.1).

Gráfico IX.1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL QUE RESIDE EN LOCALIDADES CON 2.000 HABITANTES O MÁS, SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES, 1950-2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Por otra parte, el concepto de ciudad intermedia es doblemente complejo, ya que, además de que es necesario ajustarlo a la realidad nacional, suele requerir una especificación funcional sustantiva. Mientras que las ciudades de tamaño grande tienen, por definición, un liderazgo nacional o regional, y las de tamaño pequeño tienen una condición de subordinación en los vínculos que establecen con las ciudades de mayor tamaño, las ciudades intermedias deberían cumplir funciones de mediación en el sistema nacional de ciudades y los subsistemas regionales. Por la naturaleza comparativa y demográfica de este trabajo, no se utiliza la distinción entre ciudad de tamaño intermedio y ciudad funcionalmente intermedia (Rigotti y Campos, 2009), y la clasificación se efectúa solo en función de la cantidad de población. En este sentido, el concepto de sistema de ciudades que se usa en este análisis es esencialmente formal, y abarca el conjunto de localidades con 20.000 habitantes o más. En este estudio no se utiliza la idea de un sistema de ciudades nacional, o de subsistemas en cada país, basados en relaciones y jerarquías funcionales, ya que esa línea de análisis requiere un conocimiento especializado de cada país, que puede abordarse mejor en estudios nacionales a cargo de especialistas locales (por ejemplo, para el caso de México véase el recuadro IX.1). No obstante, el marco conceptual, las metodologías, los indicadores y los resultados de este estudio podrían ser útiles en esos estudios nacionales.

En segundo lugar, se puede constatar que, hasta la década de 1980, las ciudades de un millón de habitantes o más crecieron con gran impulso. Sin embargo, en las décadas siguientes, la fracción que representaban en el total de la población aumentó levemente, y en la primera década del siglo XXI representaron el 31% de la población total. Este último dato confirma la importancia de las ciudades grandes en la urbanización regional, ya que uno de cada tres latinoamericanos reside en una ciudad que tiene un millón de habitantes o más, valor sobresaliente 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 IX.1 se puede observar la multiplicación de las ciudades de 20.000 habitantes o más, que han pasado de 320 en 1950 a 1.963 en 2000.

Por último, destaca, desde 1980, la estabilización del porcentaje correspondiente al segmento inferior de la jerarquía urbana. Se trata de una miríada de localidades de entre 2.000 y 19.999 habitantes, cuyas condiciones de vida pueden estar más cerca del campo que de la ciudad, y cuya cuantía (así como el hecho que en la base de datos DEPUALC estén agrupadas en una sola categoría) impide trazar un perfil detallado de su diversidad.

Considerar como universo a la población que reside en localidades de 2.000 habitantes o más permite analizar de forma más precisa la evolución de la estructura urbana³. El hallazgo más destacado que evidencia el gráfico IX.2 es el dinamismo de las ciudades de tamaño intermedio, sobre todo en las últimas tres décadas. El peso de las ciudades grandes en el sistema urbano ha permanecido prácticamente constante desde 1980. Por otra parte, el porcentaje correspondiente a las localidades menores de 20.000 habitantes ha tendido a estabilizarse en torno al 18%, tras dos décadas iniciales en las que tuvo un descenso acusado (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 20.000 y 999.999 habitantes, es decir, que conforman el segmento más poblado del sistema de asentamientos urbanos.

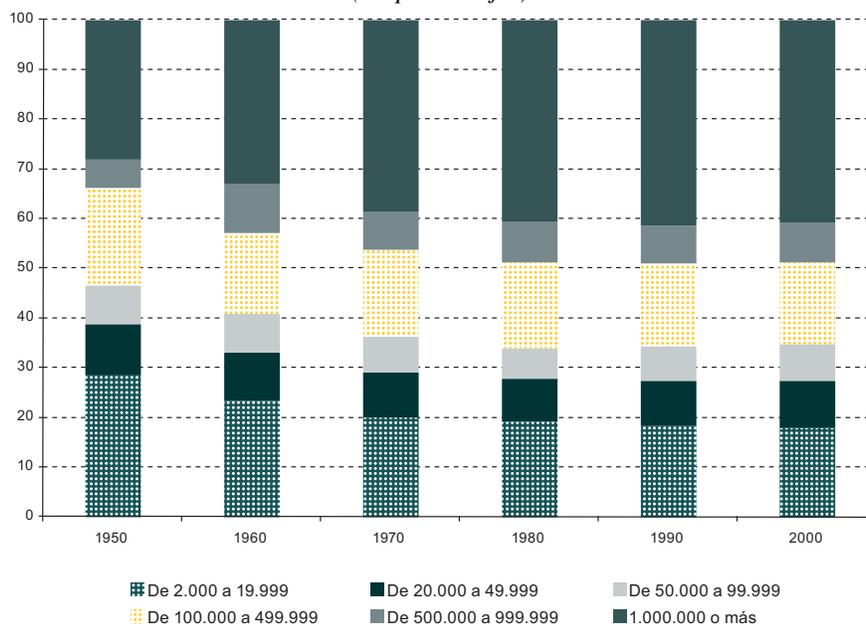
Sin embargo, al elaborar esta misma serie en relación con la población total que reside en localidades de 2.000 habitantes o más (y no con respecto a la población total o a la población urbana oficial, como ha sido tradicional), se obtiene un panorama novedoso sobre el dinamismo demográfico relativo de las categorías de ciudades según su cantidad de población. Se evidencia así que la representación de la amplia franja de ciudades de tamaño intermedio ha permanecido casi estable en los últimos 50 años. Su porcentaje más elevado corresponde a 1960, con un 43,8%, en comparación con el 41,2% en 2000. Esto cuestiona las ideas predominantes, que se mencionan al inicio de este capítulo, con respecto al crecimiento destacado de las ciudades intermedias. Aunque desde 1980 hasta la fecha este segmento ha aumentado su peso ligeramente en el sistema de asentamiento humanos, la dinámica general desde esa década es más bien de estabilidad. Como en las fechas censales previas (1950 a 1970) aumentó marcadamente el peso de las ciudades grandes, es posible que la estabilidad posterior haya fortalecido la consideración de un mayor dinamismo relativo en relación con las ciudades intermedias.

Hay otra explicación para estas cifras. Se trata del fenómeno de reclasificación, que hace que el segmento superior del sistema (las ciudades grandes) obtenga incrementos adicionales de su representación relativa por la adición de ciudades que superan el umbral del millón de habitantes. Como esa reclasificación también se aplica al 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

³ Se utiliza este criterio con fines comparativos debido a que: a) en el capítulo sobre urbanización se constató que permite obtener cifras y describir realidades muy similares a las que se consiguen al utilizar los datos que se basan en la definición urbana censal; b) en términos operativos, siempre permite trabajar con estructuras relativas que, sumadas, dan el 100% exacto.

estructura relativa del sistema de asentamientos humanos que se observa en los gráficos IX.1 y IX.2 podría 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.

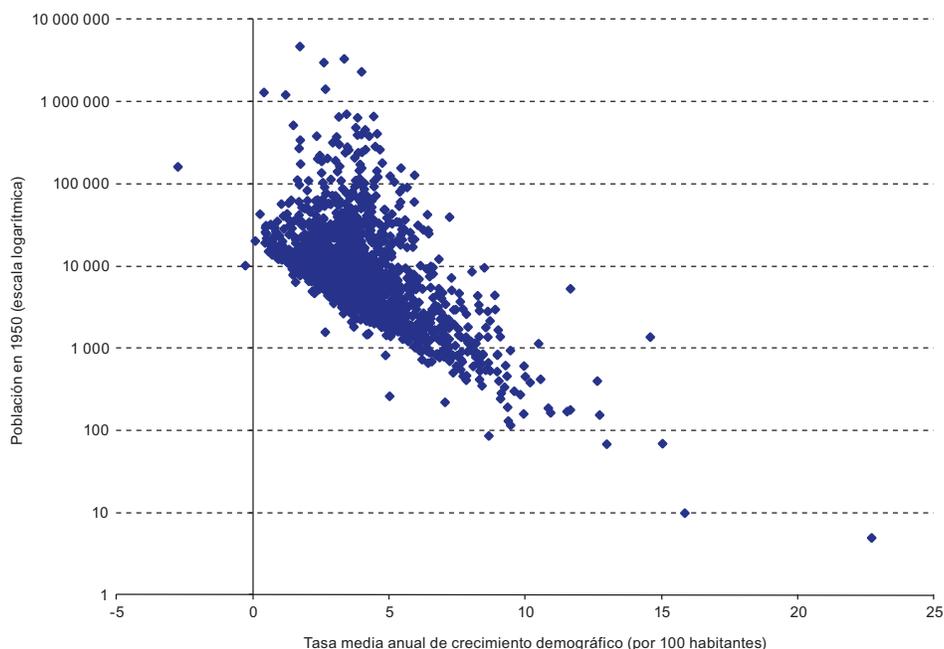
Gráfico IX.2
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN QUE RESIDE EN LOCALIDADES CON 2.000 HABITANTES O MÁS CON RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL QUE RESIDE EN LOCALIDADES CON 2.000 HABITANTES O MÁS, SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES, 1950-2000
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2010.

De hecho, más bien contrariamente a las conclusiones derivadas del análisis transversal, en el gráfico IX.3 se puede observar 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 1950, como promedio, las ciudades más pequeñas tuvieron un crecimiento mayor. Precisamente debido a su mayor crecimiento no se mantuvieron como ciudades pequeñas, sino que alcanzaron tamaños medianos y grandes, y por ello pasaron a engrosar las categorías de ciudades medianas y grandes en las mediciones transversales. Este comportamiento tiene dos factores explicativos (uno sustantivo y otro estadístico) que impiden deducir cualquier asociación causal entre el tamaño inicial y el crecimiento. El factor sustantivo hace referencia a que, normalmente, es complicado sostener niveles elevados de crecimiento cuando se ha superado un determinado umbral de tamaño, ya que aparecen deseconomías de escala y congestiones de diverso tipo. El segundo, que es más importante en el plano metodológico, es que en 1950 hay un evidente y enorme sesgo de selección en la muestra de ciudades pequeñas, ya que se trata, por definición, de ciudades que superaron los 20.000 habitantes en algún momento de la segunda mitad del siglo XX, esto es, eran ciudades pequeñas en 1950 pero tenían un crecimiento acelerado. Por ende, la gran mayoría de las ciudades pequeñas de 1950 que tenían un crecimiento escaso y que no alcanzaron el umbral de los 20.000 habitantes no están presentes en el análisis.

Gráfico IX.3
AMÉRICA LATINA: CIUDADES QUE TUVIERON 20.000 HABITANTES O MÁS EN ALGÚN CENSO DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX, CANTIDAD DE POBLACIÓN EN 1950 (EJE Y LOGARÍTMICO) Y TASA DE CRECIMIENTO, 1950 Y 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2010.

En los cuadros IX.2 y IX.3 se hace un último intento de descomponer el efecto del crecimiento propio de las ciudades y el derivado de la adición de ciudades, mediante el análisis longitudinal de las cohortes de las ciudades según el tamaño, en sus modalidades prospectiva (hacia delante) y retrospectiva (hacia atrás).

Lo más destacable del cuadro IX.2 —presentación prospectiva, es decir, evolución de las ciudades según el tamaño que tenían en 1950— es que las ciudades que tenían un millón de habitantes o más en 1950 son las que menos crecieron en el período 1950-2000⁴, mientras que las demás experimentaron un crecimiento muy similar (en torno al 3,7% medio anual). Las cifras de la distribución relativa confirman esta cuestión y ponen de manifiesto que solo este grupo de ciudades redujo notablemente su representación en la población urbana total (pasando del 26,1% al 17%). En el cuadro IX.3 —que presenta la información longitudinal retrospectiva, esto es, que se incluyen todas las ciudades según su tamaño en 2000, se mantienen en esa categoría y se realiza un seguimiento hacia el pasado— se observa un panorama distinto, que se caracteriza por la similitud y por un crecimiento discretamente superior de las ciudades intermedias de los tramos que tienen entre 50.000 y menos de un millón de habitantes.

⁴ Se trata solo de seis ciudades: Ciudad de México, Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, Santiago y La Habana. También debería estar incluida Montevideo, pero en la base de datos DEPUALC no figuran los censos del Uruguay de la década de 1950.

Cuadro IX.2
AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS LONGITUDINAL PROSPECTIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES, SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE TAMAÑO DEMOGRÁFICO ^a

320 ciudades en 1950	Número de ciudades	1950	1960	1970	1980	1990	2000	Tasas de crecimiento (por 100 habitantes)					
								1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
1.000.000 o más	6	16 121 704	22 870 422	36 571 192	50 843 018	55 778 138	65 361 585	3,5	4,7	3,3	0,9	1,6	2,8
500.000 a 999.999	5	3 209 130	6 653 475	10 828 799	14 459 746	18 172 196	22 997 701	7,3	4,9	2,9	2,3	2,4	3,9
100.000 a 499.999	51	11 215 663	18 182 178	29 898 704	41 918 939	55 407 226	72 402 958	4,8	5,0	3,4	2,8	2,7	3,7
50.000 a 99.999	65	4 416 455	6 551 504	11 040 381	16 082 274	20 927 864	28 590 460	3,9	5,2	3,8	2,6	3,1	3,7
20.000 a 49.999	193	5 816 115	8 935 373	15 176 884	22 095 322	30 143 039	39 839 267	4,3	5,3	3,8	3,1	2,8	3,8
Total 20.000 o más	320	40 779 067	63 192 952	103 515 960	145 399 299	180 428 463	229 191 971	4,4	4,9	3,4	2,2	2,4	3,5
Porcentaje de la población total		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1.000.000 o más		10,8	11,8	13,5	15,2	14,0	13,0						
500.000 a 999.999		2,1	3,4	4,0	4,3	4,6	4,6						
100.000 a 499.999		7,5	9,3	11,0	12,6	13,9	14,4						
50.000 a 99.999		3,0	3,4	4,1	4,8	5,2	5,7						
20.000 a 49.999		3,9	4,6	5,6	6,6	7,6	7,9						
Total 20.000 o más		27,3	32,5	38,3	43,6	45,3	45,6						
Porcentaje de la población urbana		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1.000.000 o más		26,1	23,6	23,4	22,9	19,2	17,0						
500.000 a 999.999		5,2	6,9	6,9	6,5	6,3	6,0						
100.000 a 499.999		18,1	18,7	19,1	18,9	19,1	18,8						
50.000 a 99.999		7,1	6,7	7,1	7,3	7,2	7,4						
20.000 a 49.999		9,4	9,2	9,7	10,0	10,4	10,4						
Total 20.000 o más		65,9	65,1	66,3	65,6	62,2	59,6						

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2011.

^a Se incluyen las ciudades de los siguientes países, que realizaron censos de población en 1950: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro IX.3
AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS LONGITUDINAL RETROSPECTIVO DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES, SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE TAMAÑO DEMOGRÁFICO ^a

1.963 ciudades en 2000	Número de ciudades	1950	1960	1970	1980	1990	2000	Tasa de crecimiento (por 100 habitantes)					
								1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
1.000.000 o más	47	27 398 129	44 938 362	73 732 738	103 001 714	125 142 162	156 219 434	4,9	5,0	3,3	1,9	2,2	3,5
500.000 a 999.999	44	4 376 200	7 043 305	11 287 394	16 594 365	23 521 944	30 328 031	4,8	4,7	3,9	3,5	2,5	3,9
100.000 a 499.999	299	8 634 523	13 676 793	23 090 705	34 599 224	46 315 276	62 841 816	4,6	5,2	4,0	2,9	3,1	4,0
50.000 a 99.999	398	4 051 952	6 674 641	10 348 170	14 738 452	21 038 223	28 165 024	5,0	4,4	3,5	3,6	2,9	3,9
20.000 a 49.999	1 175	5 963 872	8 578 729	13 689 920	19 533 066	25 983 408	35 874 277	3,6	4,7	3,6	2,9	3,2	3,6
Total 20.000 o más	1 963	50 424 676	80 911 830	132 148 927	188 466 821	242 001 013	313 428 582	4,7	4,9	3,5	2,5	2,6	3,7
Porcentaje de la población total		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1.000.000 o más		18,3	23,1	27,2	30,9	31,4	31,1						
500.000 a 999.999		2,9	3,6	4,2	5,0	5,9	6,0						
100.000 a 499.999		5,8	7,0	8,5	10,4	11,6	12,5						
50.000 a 99.999		2,7	3,4	3,8	4,4	5,3	5,6						
20.000 a 49.999		4,0	4,4	5,1	5,9	6,5	7,1						
Total 20.000 o más		33,7	41,6	48,8	56,5	60,7	62,3						
Porcentaje de la población urbana		1950	1960	1970	1980	1990	2000						
1.000.000 o más		44,3	46,3	47,2	46,4	43,1	40,6						
500.000 a 999.999		7,1	7,3	7,2	7,5	8,1	7,9						
100.000 a 499.999		14,0	14,1	14,8	15,6	16,0	16,4						
50.000 a 99.999		6,6	6,9	6,6	6,6	7,3	7,3						
20.000 a 49.999		9,6	8,8	8,8	8,8	9,0	9,3						
Total 20.000 o más		81,5	83,3	84,6	85,0	83,4	81,5						

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2011.

^a Se incluyen las ciudades de los siguientes países, que realizaron censos de población en 2000: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En resumen, la riqueza de la base de datos DEPUALC, actualizada con los censos realizados de 2005 a 2007 (Colombia, El Salvador, Nicaragua y el Perú) y los diversos análisis que figuran en este documento, algunos de ellos novedosos, pone de manifiesto un panorama más complejo que el expuesto hasta la fecha en las publicaciones especializadas en materia de tendencias del sistema de ciudades. Además, se observan algunos cambios importantes, ya que a partir de la década de 1980 varió el patrón concentrador y empezaron a ganar presencia demográfica las ciudades intermedias. Sin embargo, ese mayor peso de las ciudades intermedias es menor de lo que sugiere la bibliografía en boga y no puede considerarse irreversible.

De hecho, los datos provenientes de los censos de 2010 contribuirán a aclarar las tendencias recientes. En Panamá, de 2000 a 2010, las ciudades de 20.000 habitantes o más han pasado de siete a diez, aunque ello no contrarresta el abrumador predominio y el crecimiento acelerado de la ciudad principal: Ciudad de Panamá. El patrón concentrador sigue determinando el sistema de ciudades de Panamá, ya que el 73% de la población que reside en ciudades de 20.000 habitantes o más vive en Ciudad de Panamá, por lo que el peso de las demás ciudades en el sistema urbano es marginal (véase el cuadro IX.4).

Cuadro IX.4
PANAMÁ: NÚMERO DE CIUDADES Y POBLACIÓN SEGÚN LA CATEGORÍA DE LAS CIUDADES, 1950-2010

Rango de tamaño	Número de ciudades						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1.000.000 o más	0	0	0	0	0	1	1
500.000 a 999.999	0	0	1	1	1	0	0
100.000 a 499.999	1	1	0	0	0	2	2
50.000 a 99.999	1	1	1	2	2	0	1
20.000 a 49.999	0	1	1	2	2	4	6
Total 20.000 o más	2	3	3	5	5	7	10
	Población						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1.000.000 o más	0	0	0	0	0	1 212 435	1 500 189
500.000 a 999.999	0	0	453 416	610 489	844 532	0	0
100.000 a 499.999	174 604	289 328	0	0	0	242 357	290 724
50.000 a 99.999	52 204	59 598	69 418	130 536	184 034	0	53 459
20.000 a 49.999	0	22 924	35 680	50 219	65 307	142 481	201 432
Total 20.000 o más	226 808	371 850	558 514	791 244	1 093 873	1 597 273	2 045 804
	Tasa de crecimiento (por 100 habitantes)						
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1950-2010
1.000.000 o más	-	-	-	-	-	2,1	-
500.000 a 999.999	-	-	3,0	3,2	-	-	-
100.000 a 499.999	5,0	-	-	-	-	1,8	0,9
50.000 a 99.999	1,3	1,6	6,3	3,4	-	-	0,0
20.000 a 49.999	-	4,7	3,4	2,6	7,8	3,5	-
Total 20.000 o más	4,9	4,3	3,5	3,2	3,8	2,5	3,7

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2011.

En el Ecuador, las ciudades de 20.000 habitantes o más pasaron de 46 a 55, y el principal aumento se registró en las categorías de 20.000 a 100.000 habitantes (véase el cuadro IX.6). Desde 1990, el número de ciudades de un millón de habitantes o más no ha aumentado, grupo en el que figuran Guayaquil y Quito. Aunque en esta categoría ha aumentado la cantidad de habitantes en términos absolutos y reside en ellas alrededor del 51% de la población de las ciudades de 20.000 habitantes o más, en 2000-2010 el ritmo de crecimiento de la población ha sido un poco más lento que en el período anterior (véase el cuadro IX.5).

Cuadro IX.5
ECUADOR: NÚMERO DE CIUDADES Y POBLACIÓN SEGÚN LA CATEGORÍA DE LAS CIUDADES, 1950-2010

	Número de ciudades						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1.000.000 o más	0	0	0	1	2	2	2
500.000 a 999.999	0	1	2	1	0	0	0
100.000 a 499.999	2	1	1	5	6	11	12
50.000 a 99.999	0	2	7	7	8	6	9
20.000 a 49.999	3	9	10	9	16	27	32
Total 20.000 o más	5	13	20	23	32	46	55
	Población						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1.000.000 o más				1 250 367	2 691 650	3 559 288	4 177 673
500.000 a 999.999		522 958	1 447 851	866 472			
100.000 a 499.999	474 456	354 746	104 470	561 347	836 208	1 776 519	2 308 313
50.000 a 99.999		113 774	442 751	504 163	652 299	440 700	608 955
20.000 a 49.999	101 125	271 284	307 872	278 012	472 403	828 310	1 053 873
Total 20.000 o más	575 581	1 262 762	2 302 944	3 460 361	4 652 560	6 604 817	8 148 814
	Tasa de crecimiento (por 100 habitantes)						
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1950-2010
1.000.000 o más				9,6	2,5	1,8	
500.000 a 999.999		8,8	-6,1				
100.000 a 499.999	-2,4	-10,6	19,8	5,0	6,8	2,9	2,6
50.000 a 99.999		11,8	1,5	3,2	-3,6	3,6	
20.000 a 49.999	8,2	1,1	-1,2	6,6	5,1	2,7	3,9
Total 20.000 o más	6,5	5,2	4,8	3,7	3,2	2,3	4,4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2012.

Cuadro IX.6
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES) (1.439 CIUDADES DE MÁS DE 20.000 HABITANTES AGRUPADAS
 SEGÚN SU TAMAÑO DEMOGRÁFICO): MIGRACIÓN NETA TOTAL (ABSOLUTA Y RELATIVA)
 CON EL RESTO DEL SISTEMA URBANO Y EL RESTO DEL SISTEMA DE CIUDADES**

Tamaño de la ciudad	Población	Saldo (población)			Migración neta sobre la población total (medida relativa <i>ad hoc</i>)		
		Migración neta total	Migración neta con el resto del sistema de ciudades	Migración neta con “el resto” de los municipios	Migración neta total	Migración neta con el resto del sistema de ciudades	Migración neta con “el resto” de los municipios
1.000.000 o más (34)	115 527 363	1 106 606	205 319	901 287	9,6	1,8	7,8
500.000 a 999.999 (32)	21 256 131	230 211	23 193	207 018	10,8	1,1	9,7
100.000 a 499.999 (215)	43 884 324	691 925	145 148	546 777	15,8	3,3	12,5
50.000 a 99.999 (295)	20 754 659	234 686	19 214	215 472	11,3	0,9	10,4
20.000 a 49.999 (863)	26 506 384	-241 309	-392 873	151 564	-9,1	-14,8	5,7
Total (1.439)	227 928 861	2 022 118	0	2 022 118	8,9	0,0	8,9

Fuente: J. Rodríguez, “Migración interna en ciudades de América Latina: Efectos en la estructura demográfica y la segregación residencial”, *Notas de población*, N° 93 (LC/G.2509-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.58, pág. 27.

D. DIFERENCIALES SOCIOECONÓMICOS SEGÚN EL TAMAÑO DE LA CIUDAD: APROXIMACIÓN CON INDICADORES ASOCIADOS A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

La relación entre el tamaño de la ciudad y las condiciones de vida ha sido objeto de un amplio debate, ya que teóricamente hay fuerzas contrapuestas: unas favorables a las grandes concentraciones (centralidad política y presión de las grandes poblaciones por obtener recursos), y otras favorables a las escalas menores (más fáciles de gestionar, gobernar y prestar servicios).

Históricamente, los datos empíricos comparativos para evaluar qué fuerzas predominan han sido escasos (Rodríguez, 2011b). Sin embargo, la información sobre 1.735 ciudades de la región que figura en la nueva versión de la base de datos DEPUALC⁵ permite iniciar una respuesta empírica con respecto a esa relación. Una primera revisión de los datos permite confirmar las desigualdades existentes entre las ciudades y en su seno, y pone de relieve la necesidad de intensificar los esfuerzos en determinados ámbitos de las ciudades que resultan cruciales (CEPAL; 2010b; Cecchini, Rodríguez y Simioni, 2006).

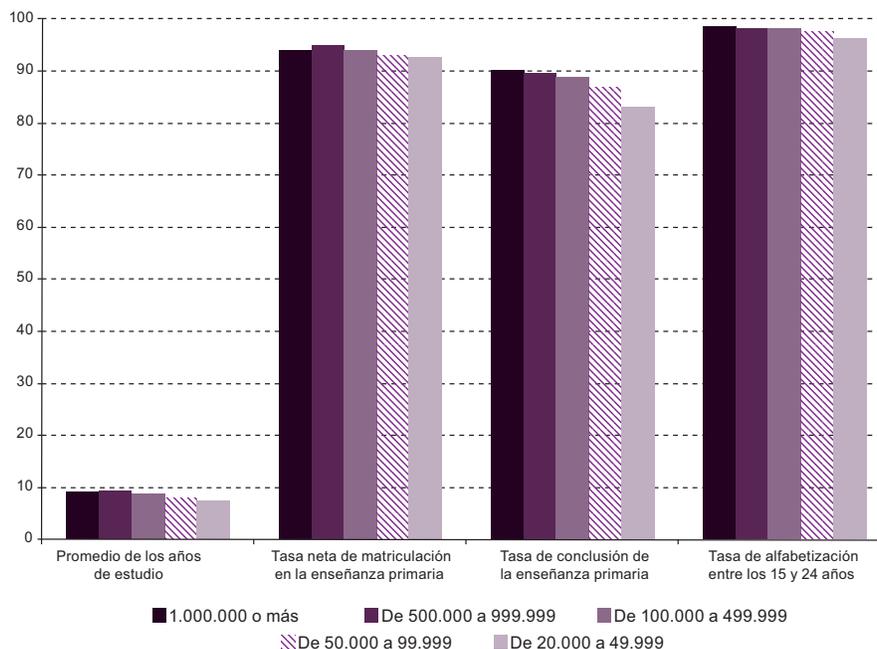
En lo que atañe a los diferenciales socioeconómicos según el tamaño de las ciudades, los gráficos IX.4, IX.5 y IX.6 permiten llegar a algunas conclusiones. La primera es que todavía existe una asociación entre el tamaño demográfico de la ciudad y algunas condiciones de vida, y que las ciudades más pobladas suelen ser ciudades con un mayor nivel educativo (mayor promedio de estudios, mayor porcentaje de conclusión de la enseñanza primaria y mayor tasa de alfabetización) y contar con equipamiento moderno, relacionado con la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) (véase el gráfico IX.4). La segunda es que en las ciudades grandes el nivel de desempleo es superior al del resto de ciudades (véase el gráfico IX.5). La tercera es que la relación entre la cantidad de población de la ciudad y la cobertura de los servicios básicos no resulta tan evidente, aunque en el gráfico IX.6 se puede

⁵ Que incluye en el censo de 2000 variables de las condiciones de vida (indicadores indirectos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)) que se pueden calcular mediante el procesamiento de microdatos censales.

observar que las ciudades grandes tienen una mayor proporción de personas que disponen de agua potable, saneamiento y electricidad, mientras que en las ciudades de menor tamaño el porcentaje de la población que dispone de esos servicios en la vivienda es menor. Se constata también que las ciudades de entre 20.000 y 49.999 habitantes (el segmento inferior del sistema) aún presentan retrasos relativos en casi todas las dimensiones analizadas, lo que sugiere que difícilmente será un segmento atractivo en el marco del sistema de ciudades. En las ciudades intermedias, en particular, las que tienen entre 100.000 y 999.999 habitantes, hay un mayor nivel de vida, ya que en ellas se registra la mayor escolarización, el menor desempleo y, junto a las ciudades grandes, tienen la mayor cobertura de servicios. Esta combinación de características sugiere que deben ser particularmente atractivas para los migrantes. En cambio, las ciudades pequeñas parecen reunir pocas condiciones para ser atractivas. Las ciudades grandes tienen una situación mixta, por lo que resulta difícil prever su grado de atracción.

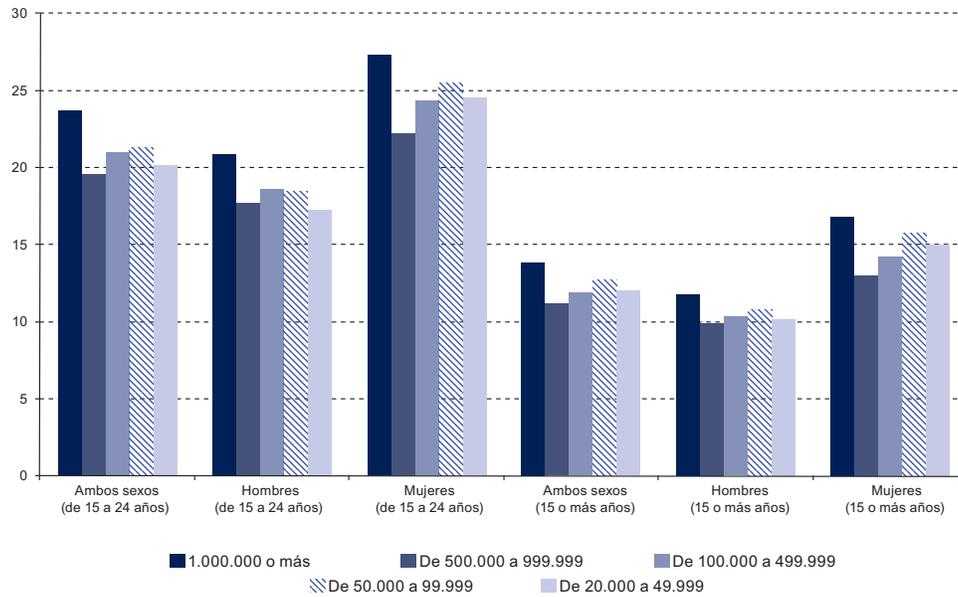
Hasta ahora, el análisis ha incluido el universo de ciudades (1.735) que figura en la base de datos DEPUALC. Estos promedios agregados esconden diversas realidades nacionales, y vuelve a aparecer el peso considerable de México y el Brasil, ya que esos países tienen muchas ciudades. Por lo tanto, si en estos países existe una relación peculiar entre el tamaño de la ciudad y las condiciones de vida, esta influirá considerablemente en la relación de ámbito regional.

Gráfico IX.4
AMÉRICA LATINA (1.735 CIUDADES): INDICADORES DE EDUCACIÓN SEGÚN EL RANGO DE TAMAÑO DE LAS CIUDADES, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



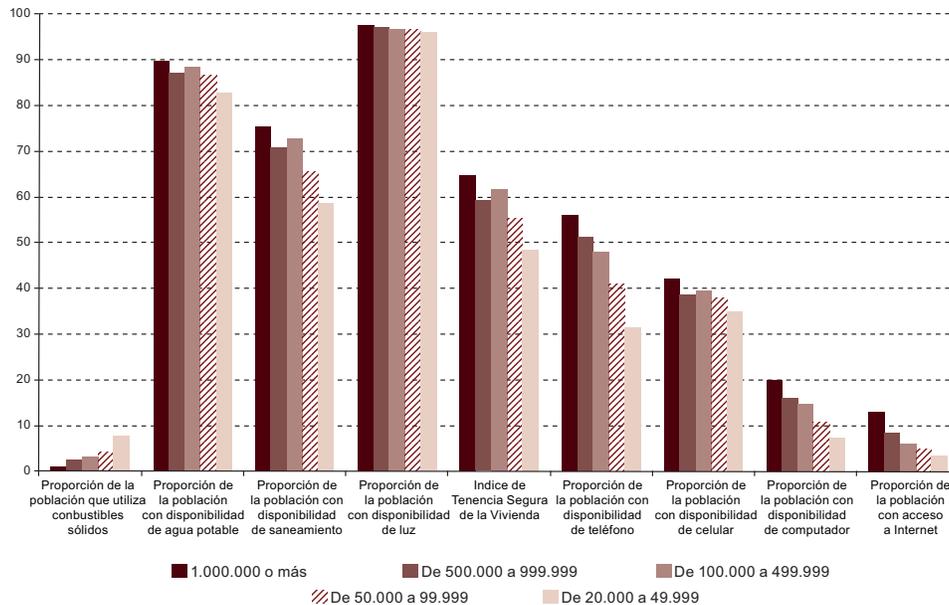
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Gráfico IX.5
AMÉRICA LATINA (1.735 CIUDADES): TASA DE DESEMPLEO SEGÚN EL RANGO DE TAMAÑO DE LAS CIUDADES, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Gráfico IX.6
AMÉRICA LATINA (1.735 CIUDADES): INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Y EQUIPAMIENTO EN EL HOGAR SEGÚN EL RANGO DE TAMAÑO DE LAS CIUDADES, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

El gráfico IX.7 muestra las distintas realidades nacionales en esta esfera, y se puede observar que, a nivel de los países, la relación entre el tamaño de la ciudad y los indicadores de las condiciones de vida es acusadamente positiva, en particular en los indicadores educativos (promedio de años de estudio, porcentaje de alfabetización juvenil y cobertura del nivel primario) y de disponibilidad de TIC (teléfono, celular, computador e Internet). Con respecto a los servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad), en dos países la relación no es tan directa, ya que no se aprecian diferencias evidentes según los segmentos de ciudades y el acceso a estos servicios básicos. Llama la atención el caso de Panamá, donde se puede observar que la cobertura de los servicios básicos es levemente mayor en las ciudades intermedias que en Ciudad de Panamá, que presenta un nivel de cobertura comparativamente bajo. En cualquier caso, en la mayoría de los países se verifica la relación positiva entre el tamaño de la ciudad y la cobertura de los servicios.

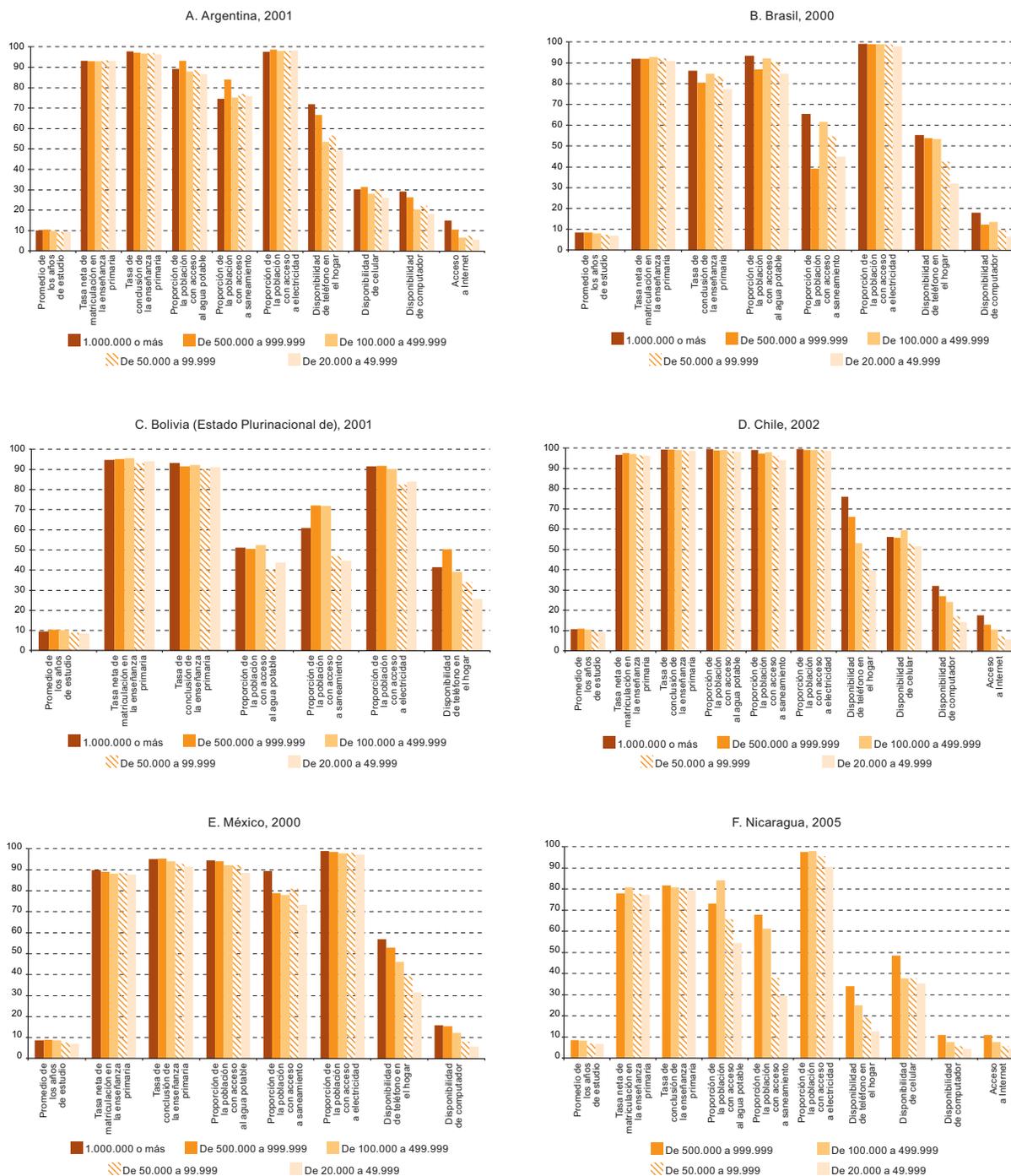
En lo que atañe al desempleo, el panorama es complejo y heterogéneo: en algunos países hay una relación directa entre el tamaño de la ciudad y la tasa de desempleo, esto es, a mayor tamaño de la ciudad, mayor tasa de desempleo; en otros, las tasas de desempleo más elevadas se observan en los segmentos extremos del sistema, y las ciudades intermedias presentan las tasas más bajas. Sin embargo, hay otros países que tienen una relación inversa: a mayor tamaño de la ciudad, menor tasa de desempleo. Esto sugiere que la relación del nivel de desempleo con el tamaño de las ciudades es compleja y específica de cada país, lo que no descarta que, a nivel de los países, se reitera la evidencia de la muestra total, de que los mercados de trabajo más problemáticos se sitúan en los extremos del sistema de ciudades y los más holgados en los niveles intermedios.

En conclusión, 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 de manera muy general, la capacidad que tienen las ciudades que no son grandes para atraer población parece ser distinta en las ciudades intermedias, que suelen reunir buenas condiciones para ello, que en las ciudades pequeñas, que aún presentan lagunas y debilidades. No obstante, cabe señalar que esta conclusión no tiene en cuenta otros aspectos de la calidad de vida que pueden ser decisivos en el atractivo de las ciudades y que no se recogen en los censos.

E. PATRONES MIGRATORIOS SEGÚN LAS CIUDADES Y LAS CATEGORÍAS DE CIUDADES

Como se ha documentado ampliamente (Rodríguez y Busso, 2009; Rodríguez, 2008), en la actualidad, la migración mayoritaria en la región es la migración entre ciudades, debido al elevado grado de urbanización de la región.

Gráfico IX.7
AMÉRICA LATINA (1.735 CIUDADES): INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS Y EQUIPAMIENTO EN EL HOGAR SEGÚN EL RANGO DE TAMAÑO DE LAS CIUDADES, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

A diferencia de la migración del campo a la ciudad, no hay un marco conceptual unificado que permita comprender la migración entre las ciudades. Esto se debe en gran medida a que los dos principios explicativos de la migración del campo a la ciudad —uno “macro”, que hace referencia a las desigualdades socioeconómicas territoriales, y otro “micro”, que se refiere a la racionalidad económica de las decisiones migratorias de las personas, en un sentido amplio— no son aplicables de manera simple y evidente a la migración entre ciudades. Un conjunto de factores que diferencian el origen y el destino en la migración del campo a la ciudad se atenúa, debido a la condición similar (urbana) del origen y el destino. Entre las ciudades existen disparidades en materia socioeconómica y de otra índole que determinan las decisiones migratorias. Sin embargo, las diferencias ya no se observan en los grandes promedios de carácter general (como ocurría en el diferencial entre los ámbitos urbanos y rurales), sino en cotejos caso a caso (ciudad de origen comparada con las ciudades de destino, de acuerdo al principio $n-1$, siendo n el total de ciudades del sistema urbano). Este grado de complejidad no es desconocido en los estudios migratorios; se ha tenido en cuenta de hecho en los modelos teóricos de la migración interregional desde que esta se comenzó a estudiar empíricamente (Greenwood, 1997; Villa, 1991). No obstante, en esos modelos generalmente se ha simplificado mucho ese grado de complejidad, en virtud del carácter esencialmente laboral de la migración interregional, y se han concentrado en unos pocos parámetros de comparación vinculados a ese tipo de migración, normalmente los ingresos y el empleo (Aroca, 2004). El alcance de estos factores en el caso de la migración entre ciudades es limitado, en la medida en que los factores residenciales, educativos y de calidad de vida adquieren un mayor protagonismo y pueden tener dinámicas autónomas, o incluso de sentido inverso, con respecto a los parámetros relativos a los ingresos y el empleo.

En un documento reciente (Rodríguez, 2011a) se calcula la migración interna entre las ciudades, así como entre las ciudades y el resto del sistema de asentamientos. Mediante el procesamiento de microdatos censales, se construyó una base de datos consolidada de 1.439 ciudades de 14 países de la región. Se trata de ciudades que en el censo de la ronda de 2000 tenían 20.000 habitantes o más. Se elaboró una base particular para cada país, con objeto de facilitar los 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. No obstante, algunas pruebas realizadas con países de los que se dispone la información necesaria sugieren que, en general, se trata de un error más bien pequeño.

En el cuadro IX.7 se resumen los resultados a escala regional. Se puede concluir que la migración no parece ser desconcentradora por dos razones. En primer lugar, el único segmento del sistema de ciudades que pierde población es el inferior (las ciudades de menor tamaño), ya que las 863 ciudades de entre 20.000 y 49.999 habitantes tienen una emigración neta de 390.000 personas en el intercambio con las ciudades de los otros segmentos (su migración neta total es positiva porque el saldo positivo que se registra con el resto del sistema de asentamientos humanos supera la pérdida que se registra con el resto del sistema de ciudades). En segundo término, el segmento superior (ciudades de un millón de habitantes o más) registra un saldo positivo, incluso en el intercambio con el resto del sistema de ciudades. Aunque casi todas las metrópolis con cinco millones de habitantes o más (excepto Lima y probablemente Bogotá, aunque la base de microdatos del censo de Colombia 2004-2005 no estuvo disponible para este estudio) registran una pérdida migratoria, el grupo de ciudades de entre uno y cinco millones de habitantes experimenta un balance positivo, que supera la expulsión de la capa superior de este segmento.

Cuadro IX.7
**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES) (917 CIUDADES DE MÁS DE 20.000 HABITANTES AGRUPADAS
 SEGÚN SU TAMAÑO DEMOGRÁFICO): MIGRACIÓN NETA TOTAL Y CON EL RESTO DEL
 SISTEMA URBANO (TOTALES Y PORCENTAJE DE MIGRACIÓN
 NETA POSITIVA), CENSOS DE LA DÉCADA DE 1990^a**

Categoría de tamaño	Migración neta total			Migración interna en el marco del sistema urbano		
	Positiva	Negativa	Porcentaje	Positiva	Negativa	Porcentaje
1.000.000 o más (19)	18	1	94,7	15	4	78,9
500.000 a 999.999 (14)	13	1	92,9	11	3	78,6
100.000 a 499.999 (146)	86	60	58,9	71	75	48,6
50.000 a 99.999 (295)	120	175	40,7	87	208	29,5
20.000 a 49.999 (443)	205	238	46,3	170	273	38,4
Total (917)	442	475	48,2	354	563	38,6

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de las CEPAL, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) y procesamientos especiales de los censos de 2010.

^a Los países incluidos en el análisis son los siguientes: Brasil, 1991; Chile, 1992; Costa Rica, 1984; Ecuador, 1990; Guatemala, 1994; Honduras, 1988; Nicaragua, 1995; Panamá, 1990 y Paraguay, 1992.

Ahora bien, el atractivo migratorio pertinaz del segmento superior del sistema de ciudades no significa que el proceso de concentración esté avanzando. Lo que sucede, más bien, es un proceso de diversificación del sistema de ciudades y de fortalecimiento de los segmentos intermedios. El dato fundamental que apoya este planteamiento es que el segmento del sistema de ciudades más atractivo pertenece a las ciudades de tamaño medio (100.000 a 499.999 habitantes), lo que contribuye a explicar, al menos en parte, el hecho de que este grupo de ciudades sea el de crecimiento demográfico más rápido de las últimas décadas⁶.

Por lo tanto, la situación de la región parece una combinación compleja de atractivo persistente de las grandes ciudades (con excepción de las muy grandes) con un atractivo, incluso superior, de las ciudades de tamaño medio y una constante expulsión de población de las ciudades de pequeñas, esto es, una suerte de reversión de la polarización sin desconcentración⁷. Los análisis realizados hasta la fecha sobre estas tendencias estructurales del sistema de ciudades, así como el efectuado en el apartado C de este documento, se basan en la tasa de crecimiento diferencial entre los distintos segmentos de tamaño del sistema de ciudades⁸. El uso que se hace de la migración en este análisis (saldo absoluto y relativo) resulta más adecuado para llegar a una conclusión relacionada específicamente con el “atractivo” de las distintas jerarquías del sistema urbano, en vez de con su demografía completa (y mezclada).

⁶ En general, estas ciudades tienen un crecimiento demográfico vegetativo mayor, lo que explica una parte de su ritmo más acelerado de expansión poblacional.

⁷ Se considera que hay “urbanización” cuando las grandes ciudades, en su conjunto, crecen más rápidamente que las medianas y pequeñas, mientras que la “reversión de la polarización” se produce cuando las ciudades de tamaño medio superan a las demás y la “desconcentración” cuando son las ciudades pequeñas las que están en ascenso (Champion, 2008, pág. 13).

⁸ No obstante, aunque el crecimiento medio de las grandes ciudades y las megalópolis es un aspecto central, las ciudades medianas y pequeñas (con menos de 500.000 habitantes) crecían más rápidamente, y se prevé que esa tendencia continúe, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2008b, pág. 5).

Estos resultados pueden estar sesgados. Como se trata de saldos netos, un valor elevado de una ciudad (sea positivo o negativo) puede ser superior a la suma de los valores reducidos de varias ciudades que tengan un signo contrario al de esa ciudad. Así, el segmento puede parecer atractivo aunque la mayoría de las ciudades que lo componen sea expulsora. Para poder evaluar este aspecto, en el cuadro IX.6 se presenta la totalidad de ciudades de cada segmento diferenciándolas en atractivas o expulsoras, tanto en la migración interna total como en la migración interna en el marco del sistema urbano. Los resultados confirman que el segmento inferior del sistema de ciudades no tiene capacidad de atracción, ya que la mayoría de sus ciudades registran emigración neta, y el porcentaje supera el 60% en el caso de la migración dentro del sistema urbano. En los cuadros IX.7 y IX.8 se puede observar que los dos segmentos superiores del sistema son los que cuentan con una mayor proporción de ciudades atractivas, lo que pone nuevamente de manifiesto que las ciudades grandes siguen siendo destinos muy importantes para la migración interna (aunque no es así en el caso de las metrópolis, que, como ya se ha mencionado, incluyen varios casos de emigración neta). Por último, los resultados permiten matizar las cifras del cuadro IX.6, ya que no se observan evidencias de que las ciudades medias ejerzan un atractivo destacado, en particular las que tienen entre 100.000 y 499.999 habitantes.

Cuadro IX.8
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES) (1.439 CIUDADES DE MÁS DE 20.000 HABITANTES AGRUPADAS SEGÚN SU TAMAÑO DEMOGRÁFICO): MIGRACIÓN NETA TOTAL Y CON EL RESTO DEL SISTEMA URBANO (TOTALES Y PORCENTAJE DE MIGRACIÓN NETA POSITIVA), CENSOS DE LA DÉCADA DE 2000^a

Categoría de tamaño	Migración neta total			Migración interna en el marco del sistema urbano		
	Positiva	Negativa	Porcentaje	Positiva	Negativa	Porcentaje
1.000.000 o más (34)	25	9	73,5	22	14	58,8
500.000 a 999.999 (32)	24	8	75,0	18	14	56,3
100.000 a 499.999 (215)	137	78	63,7	101	112	47,4
50.000 a 99.999 (295)	146	149	49,5	126	102	55,3
20.000 a 49.999 (863)	360	503	41,7	305	475	39,1
Total (1.439)	692	747	48,1	570	717	44,3

Fuente: J. Rodríguez, “Migración interna en ciudades de América Latina: Efectos en la estructura demográfica y la segregación residencial”, *Notas de población*, N° 93 (LC/G.2509-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.58, pág. 28.

^a Los países incluidos en el análisis son los siguientes: Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001; Brasil, 2000; Chile, 2002; Costa Rica, 2000; Ecuador, 2001; El Salvador, 2007; Guatemala, 2002; Honduras, 2001; México, 2000; Nicaragua, 2005; Panamá, 2000; Paraguay, 2002; Perú, 2007 y República Dominicana, 2002.

Los datos de los censos de 2010 no permiten aún evidenciar una tendencia clara con respecto a si las ciudades metropolitanas están perdiendo o no su atractivo migratorio, debido, en parte, a que solo se cuenta con información de tres países. En el cuadro IX.9 se puede observar una situación mixta, ya que Ciudad de Panamá es atractiva tanto para las divisiones administrativas menores (DAME) cercanas como lejanas, y en Ciudad de México continúa la pérdida de población registrada desde la década de 1990 en el intercambio con el resto de las DAME, ya sean lejanas o cercanas. Los datos del Ecuador no permiten llegar a conclusiones definitivas: Quito registra una migración neta negativa con las DAME cercanas, pero positiva en el intercambio de población con las DAME lejanas, haciendo que la migración neta total sea positiva. Guayaquil, en cambio, experimenta una migración neta negativa en el intercambio de población con las DAME cercanas, aunque la migración neta con las DAME lejanas es positiva, y la migración neta total negativa.

Cuadro IX.9
**AMÉRICA LATINA (3 PAÍSES SELECCIONADOS): CIUDADES METROPOLITANAS SEGÚN
 SU MIGRACIÓN NETA TOTAL, CERCANA Y LEJANA (SALDOS ABSOLUTOS),
 CENSOS DE LA DÉCADA DE 2010^a**

	Migración neta		
	Total	Cercana	Lejana
Ciudad de Panamá	70 789	2 553	68 236
Ciudad de México ^b	-200 201	-24 386	-175 815
Quito ^c	23 284	-6 992	30 276
Guayaquil ^d	-7 487	-11 388	3 901

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de los microdatos censales del Ecuador, México y Panamá con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM), 2010.

^a Migración total: intercambio de población entre la ciudad y el resto de divisiones administrativas menores del país; migración cercana: intercambio de población entre la ciudad y las divisiones administrativas menores que forman parte de la divisiones administrativas mayores (DAM) donde se ubica la ciudad; migración lejana: intercambio de población entre la ciudad y las divisiones administrativas menores que no pertenecen a la DAM metropolitana.

^b Incluye 44 municipios y delegaciones. Si se usa la definición actual de 76 municipios y delegaciones, el saldo de la migración neta total llega a -149.018.

^c Quito está compuesto por ciudad de Quito y las parroquias Alagansi, Amaguaña, Atahualpa (Habaspamba), Calacali, Calderón, Carapungo, Conocoto y Cumbayá, pertenecientes al cantón de Quito.

^d Guayaquil está compuesto por ciudad de Guayaquil y las parroquias Juan Gómez Rendón, Morro, Posorja, Puna y Tenguel, pertenecientes al cantón de Guayaquil, y la parroquia Eloy Alfaro ubicada en el cantón de Durán.

Como se explicó *supra*, los resultados que incluyen el conjunto de las ciudades tienen el inconveniente de que la situación de México y el Brasil puede sesgar el resultado total. Por ello, al examinar los países por separado (cuadros no presentados en este documento, pero disponibles en Rodríguez, 2011a) se deben verificar las conclusiones anteriores. En casi todos los países, el segmento inferior del sistema de ciudades registra una 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 que tienen un millón de habitantes o más (generalmente es solo una por país) registran un saldo positivo en ambos tipos de migración. Con respecto al amplio espectro de categorías que reciben el apelativo de ciudades de tamaño intermedio, el análisis por países evidencia nuevamente una diversidad que va más allá de los enfoques tradicionales, demasiado optimistas, con respecto a la “ciudad intermedia = ciudad que funciona mejor = ciudad atractiva para la inversión y la población”. En su conjunto, resultan atractivas y, como se observó en el apartado C de este capítulo, en las últimas tres décadas son las que han experimentado un crecimiento demográfico más acelerado. Sin embargo, se trata de un conjunto muy diverso, y muchas ciudades de porte intermedio son expulsoras (generalmente hacia otras ciudades intermedias o hacia ciudades grandes), ya sea por debilidades estructurales históricas o porque atraviesan coyunturas complicadas.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de los sistemas urbanos de los países, los estudios nacionales que identifican los factores distintivos entre las ciudades intermedias son esenciales para mejorar la comprensión de los factores generales de atracción o expulsión de población de las ciudades intermedias. Sobre los factores de atracción y expulsión de los segmentos extremos del sistema de ciudades (las ciudades millonarias, con sus problemas de calidad de vida, riesgos de distinta índole y crisis económicas; y las ciudades pequeñas, con su aún limitada infraestructura y gama de oportunidades) se dispone de más conocimiento acumulado, pero en el caso de las ciudades intermedias este es muy escaso. Es por ello que cabe destacar algunos estudios recientes realizados en el Brasil, en

los que se han analizado los factores de fijación de las ciudades intermedias del país. Matos (2009) estudió, en 2008 y 2009, 55 ciudades intermedias del Brasil, y encuestó a algunas muestras de habitantes sobre los factores de fijación, dividiéndolos en tres grupos: socioeconómicos, geoculturales y culturales. Entre sus hallazgos destacan los siguientes: i) la segmentación etaria de los factores pertinentes (las personas de 50 o más años de edad dan más importancia a los factores geoculturales y culturales, las personas de entre 26 y 49 años valoran más los factores socioeconómicos, y las menores de 26 años aprecian los factores culturales y socioeconómicos); ii) los inmigrantes otorgan más importancia a los factores socioeconómicos, mientras que los no migrantes valoran más los culturales; iii) las personas de mayor renta son más sensibles a los factores socioeconómicos, mientras que las de menor renta prestan más atención a los factores culturales; los factores neoculturales (en particular, los paisajísticos) fueron valorados de forma similar por todos los grupos; iv) el grado de importancia atribuida a la familia como factor de fijación, que es incluso superior al del empleo; v) la importancia transversal otorgada al 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 subyacentes de la permanencia o atracción de las ciudades intermedias.

Este análisis debe complementarse con otros estudios que tratan la localización de la inversión y la producción, ya que hay relaciones bidireccionales entre la “localización” de estos factores y la localización y migración de la población (Greenwood, 1997). En ese sentido, algunos estudios llevados a cabo en el Brasil han puesto de manifiesto 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 las ciudades intermedias (Matos, 2009). En otros países, como México, los cambios de localización de sectores económicos dinámicos con gran intensidad de mano de obra parecen haber influido en el proceso de desconcentración. El traslado y la aparición masiva de industrias en la frontera septentrional, con el propósito de acercarse al gran mercado de los Estados Unidos —que se apoya en corrientes de inversión y decisiones de conglomerados internacionales, y no solo nacionales— ha sido un poderoso imán para la fuerza de trabajo, que, desde hace varias décadas, ha migrado 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 internacional en zonas históricamente secundarias del país (al menos lejanas de la Meseta Central y de Ciudad de México) es el factor que explica el acelerado crecimiento de algunas ciudades, como Cancún.

En muchos países, la pérdida de atractivo de la ciudad principal —que en esta investigación se confirma y, al mismo tiempo, se matiza, ya que en numerosos países la ciudad principal sigue siendo atractiva— se debió a un conjunto complejo de factores. Entre ellos figuran los factores productivos y económicos, porque el cambio de modelo de desarrollo experimentado en la mayoría de los países de región (el paso de la industrialización sustitutiva impulsada por el Estado a la exportación, sobre todo primaria, dirigida por el mercado) golpeó con particular intensidad a las ciudades grandes, donde se ubicaba la industria sustitutiva. También influyeron los factores 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. La concurrencia de todos esos factores hizo que la crisis económica de los años ochenta se manifestase de forma alarmante en las metrópolis, cuya capacidad de “funcionar” se vio mermada considerablemente.

El resultado natural de este complejo escenario fue la pérdida de atractivo de las grandes ciudades o, directamente, que pasaran a una situación de emigración neta⁹. Transcurridas dos décadas desde esas crisis y sus “señales migratorias”, la situación actual es diferente: las ciudades grandes lograron sobreponerse y recuperar terreno. En algunas de ellas, los caóticos sistemas de transporte público han sido objeto de profundas intervenciones que permiten suponer mejorías. En otras, los programas públicos en materia de vivienda están comenzando a revertir los déficits históricos en esa esfera. Todas esas ciudades están reduciendo su ritmo de crecimiento demográfico, lo que modera ese posible factor de presión. La globalización también las ha colocado en un lugar central, debido a su reconocida capacidad para centralizar las funciones de control y gestión, los servicios modernos y la amplia gama de servicios de apoyo con bajo costo y gran intensidad de mano de obra. Aún hacen frente a graves problemas (como la inseguridad, la contaminación, la pobreza y la segregación), pero su futuro está más abierto que con la lápida que tenían puesta a finales de la década de 1980.

Quizás el segmento más complejo es el de las ciudades pequeñas. En este estudio se ha puesto categóricamente de manifiesto que se caracterizan por desventajas relativas y una persistente dificultad para constituirse en un foco de atracción del resto de las ciudades. Es necesario investigar con más detalle los procesos productivos y sociopolíticos que se dan en ellas, atendiendo a las especificidades de cada caso nacional, para prever los probables escenarios futuros de este segmento del sistema de ciudades.

F. ATRACTIVO MIGRATORIO, CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y CONDICIONES DE VIDA

La mayor parte de las iniciativas públicas con respecto al sistema de ciudades se basa en la lógica de los segmentos de tamaño demográfico. Así, se elaboran políticas y programas para fortalecer las ciudades medias, reducir la gravitación de las ciudades grandes y reorientar los flujos migratorios hacia las ciudades pequeñas, entre otras cosas (Rodríguez y Busso, 2009). El examen que figura en el apartado anterior pone de relieve nuevos datos sobre la relación entre el atractivo migratorio y el segmento de tamaño de las ciudades. Se observó que la situación interna de cada segmento es heterogénea en relación con el atractivo migratorio, lo que pone en cuestión las visiones simplistas predominantes que suelen suponer que las ciudades de un mismo segmento son homogéneas (ciudades grandes = problemáticas = expulsoras; ciudades pequeñas y medianas = amables = atractivas).

A continuación se analizan más detalladamente esas relaciones, introduciendo más variables, por lo que se recurre solo a técnicas estadísticas que permitan sintetizar la información y evidenciar signos sobre las relaciones generales entre las condiciones de vida, el tamaño y el atractivo migratorio de las ciudades.

En la matriz de intercorrelación que figura en el cuadro IX.10 se expone un primer ejercicio en esa dirección. Se calculó sobre la base de todas las ciudades de las que se disponen datos socioeconómicos (indicadores indirectos de los ODM) y de migración, que, como se indicó *supra*, son 1.439 ciudades de 14 países. Los coeficientes pertinentes para este propósito son los de las filas 18 y 19, que cuantifican la correlación lineal simple entre la intensidad de la migración interna neta total y en el interior del sistema urbano, por una parte, y los atributos demográficos y socioeconómicos de las ciudades, por la otra.

⁹ No obstante, en algunos países, en particular los que experimentaron conflictos armados internos (Colombia y el Perú, pero también El Salvador y Nicaragua), las metrópolis se convirtieron en un refugio, lo que, al parecer, reforzó su atractivo migratorio.

Cuadro IX.10

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): MATRIZ DE CORRELACIONES SIMPLES ENTRE LA MIGRACIÓN INTERNA NETA TOTAL, CON OTRAS CIUDADES Y CON EL RESTO DEL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, E INDICADORES SOCIOECONÓMICOS (SITUACIÓN LABORAL, EDUCATIVA Y DE CONDICIONES DE VIDA)^{a b}

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 de años de estudio (2)	0,156	1,000																		
Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (3)	0,018	0,124	1,000																	
Tasa de conclusión de la enseñanza primaria (4)	0,065	0,579	0,222	1,000																
Tasa de alfabetización entre los 15 y 24 años (5)	0,068	0,577	0,365	0,766	1,000															
Tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años de edad) (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 acceso a 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 total (15 años o más) (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 (R) (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 (R) (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 (R) (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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

^a Los 14 países son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana); se incluyen 1.439 ciudades de 20.000 habitantes o más.

^b Se marcan en negrita los coeficientes significativos con un nivel de significación del 99%.

Las principales conclusiones que se extraen de los coeficientes de la migración neta total son las siguientes:

- i) El atractivo de las ciudades suele ser más elevado en las ciudades con mayores niveles de bienestar, en particular aquellas donde la disponibilidad de servicios, los índices de equipamiento y la cobertura de las TIC son mayores, lo que apoya la hipótesis clásica de que las personas se trasladan desde lugares de origen con condiciones de vida inferiores a destinos con condiciones de vida superiores. Como se trata de la migración neta total, la atracción de población rural puede desempeñar un papel importante, sin que aparezca reflejado en los coeficientes que solo hacen referencia a las condiciones de vida de las ciudades¹⁰.
- ii) La relación entre la cantidad de población de la ciudad y el atractivo migratorio (total o en el interior del sistema urbano), que se puede deducir de los cuadros con segmentos de tamaño del sistema de ciudades, se desvanece y deviene estadísticamente no significativa. Esto sugiere que el “efecto del tamaño” que aparecía en esos cuadros no actúa por sí mismo, sino por medio de las relaciones entre el tamaño y las condiciones de vida, que, como se expuso en el apartado D, siguen siendo positivas.
- iii) La dimensión de las condiciones de vida que no registra una relación estadísticamente significativa con el atractivo migratorio total es el desempleo. Esto está en contradicción con las teorías tradicionales que consideran que la búsqueda de empleo es el elemento central de la racionalidad migratoria. En cualquier caso, como se expuso sucintamente en la argumentación conceptual, hay muchos factores que pueden explicar esta aparente falta de relación. Entre ellos figuran los salarios e ingresos, ya que su crecimiento al mismo tiempo que el del tamaño de la ciudad podría ser un factor de atracción superior a la disponibilidad de empleo. También hay problemas evidentes de endogeneidad, ya que el desempleo puede explicarse, al menos parcialmente, por la migración (en particular, un mayor índice de desempleo en zonas atractivas debido precisamente a la llegada de migrantes que buscan trabajo); por ello, con estos coeficientes no se pretende evidenciar ninguna relación causal, sino meras concomitancias empíricas.
- iv) La dimensión de las condiciones de vida que presenta correlaciones más elevadas con el atractivo migratorio es la del acceso a las TIC¹¹. Aunque resulta difícil atribuir un atractivo migratorio superlativo a la disponibilidad de teléfono, celular, computador e Internet, probablemente refleja un contexto de modernidad, al menos superficial, que se asocia con otros factores sociales, culturales y económicos que constituyen un conjunto atractivo. Es posible que las ciudades avanzadas en esta esfera resulten atractivas, teniendo en cuenta el amplio debate sobre el cambio tecnológico y los requerimientos en materia de empleo. Estos datos sugieren que la nueva economía digital podría generar muchos “usuarios” (estudiantes, aprendices, técnicos y trabajadores), por lo que su atractivo podría ir mucho más allá del empleo directo que se crea, e incluso del indirecto. Se trata de una hipótesis que debiera comprobarse mediante algunas desagregaciones metodológicas, en particular las relativas a la edad y la educación de los migrantes.

¹⁰ Esto se debe al mencionado desfase que hay entre los territorios a los que hace referencia la migración (municipios/comunas que componen una ciudad o donde hay una ciudad de 20.000 habitantes o más) y los territorios de los índices de las condiciones de vida, que se corresponden con las zonas urbanas de dichos municipios.

¹¹ Cabe destacar que este hallazgo puede no ser representativo para el conjunto de países, ya que son pocos los países que incluyen un conjunto de consultas sobre la disponibilidad de TIC en el hogar. Por lo tanto, los resultados reflejan solamente la realidad de esos países.

Ahora bien, un análisis de correlación simple con todas las ciudades tropieza con tres problemas. Desde un punto de vista estadístico, las relaciones bivariadas pueden ser espurias debido a la existencia de otras variables concomitantes a los dos seleccionadas, que son las que explican realmente la relación. A nivel sustantivo, se mezclan de manera inadecuada realidades nacionales diferentes, lo que genera inconsistencia teórica en los hallazgos. Por último, en el plano numérico, el Brasil y México aportan tantas ciudades que influyen de manera decisiva en los coeficientes, ocultando las relaciones específicas, y posiblemente peculiares, de los demás países. Para resolver, al menos parcialmente, estos problemas, en el cuadro IX.11 se identifican los coeficientes significativos de 28 ecuaciones de regresión múltiple. Son dos por cada país: una, en la que la variable condicionada es la intensidad relativa de la migración neta total, y otra, en la que la variable condicionada es la intensidad relativa de la migración neta intraurbana total. En ambas ecuaciones el conjunto de variables condicionantes es el siguiente: la cantidad de población, la escolaridad media de la población de entre 30 y 60 años, el desempleo juvenil (entre 15 y 24 años de edad) y total (15 años o más), y la disponibilidad de agua potable, saneamiento y electricidad.

En general, el número de variables que resultan estadísticamente significativas es bajo; en cuatro países no se obtiene ninguna, y se obtienen tres solamente en un país (el Brasil), es decir, en menos de la mitad del total. En la mayoría de los casos, la significación estadística de una variable se verifica en ambos tipos de migración, y cuando esto sucede siempre coincide el signo. El desempleo juvenil es la variable que resulta significativa en más países (cuatro), con un signo negativo en tres de ellos¹², lo que indica que un mayor nivel de desempleo suele asociarse con un menor nivel de atracción migratoria (probablemente tasas negativas, es decir, en muchos casos, expulsión).

No obstante, en general hay bastante diversidad entre los países, tanto en términos de ajuste de la regresión como con respecto a los coeficientes estadísticamente significativos y su signo. México es un caso extremo, ya que la regresión explica menos del 6% de la varianza de la migración neta entre ciudades y ninguna variable condicionante del modelo es significativa. Por el contrario, hay países donde 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).

Resulta interesante el hecho de que los países con mayor cantidad de ciudades registren las regresiones con ajustes menores, lo que, además de tener una posible explicación estadística (número de casos), tiene un determinante sustantivo importante con implicaciones metodológicas fundamentales. Los países con un mayor número de ciudades son los que tienen un sistema urbano más complejo y diversificado. Por ello, en esos países los tipos de flujos migratorios entre las ciudades son más complejos, lo que incluye la migración por suburbanización. Como se expuso en el marco teórico, estas modalidades emergentes de migración interna tienen un propósito más bien residencial y, por lo tanto, se explican por factores diferentes a la migración interurbana tradicional (migración hacia la gran ciudad). En consecuencia, no resulta extraño que la variabilidad de la migración neta en Panamá sea explicada casi en el 100% mediante las pocas variables condicionantes usadas. En efecto, en Ciudad de Panamá se concentran todos los dinamismos (poblacional, económico, social y cultural) y, al mismo tiempo, es una ciudad con muy alto nivel en términos demográficos; su comportamiento como imán migratorio resulta muy fácil de explicar y se atiene al modelo tradicional de migración desde las ciudades pequeñas y medianas hacia la gran ciudad.

¹² El Paraguay registra un coeficiente positivo estadísticamente significativo.

Cuadro IX.11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): REGRESIONES LINEALES NACIONALES DE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS SOBRE LA INTENSIDAD DE LA MIGRACIÓN NETA TOTAL E INTRASISTEMA URBANO, COEFICIENTES SIGNIFICATIVOS^a

(En porcentajes; el signo figura entre paréntesis)

País y año censal	R ² (en %) MINT ^b y MINCRSU ^c	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 (Estado Plurinacional de), 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de microdatos censales.

^a El nivel de significación usado cambia según el país: Bolivia (Estado Plurinacional de), 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.

^b MINT: migración interna neta total.

^c MINCRSU: migración interna neta con el resto del sistema de ciudades.

Las comparaciones también ponen de manifiesto la importancia de las particularidades nacionales, lo que menoscaba nuevamente las pretensiones de obtener modelos universales. En Bolivia (Estado Plurinacional de), el efecto atractivo de una ciudad (Santa Cruz) influye en la inversión de los signos de los coeficientes esperados, mientras que ciudades históricas con un nivel mayor de educación y de disposición de servicios (por ejemplo, Cochabamba, Oruro y Potosí) tienen saldos migratorios negativos significativos. Lo mismo ocurre en la República Dominicana, pero por una razón distinta. Las dos ciudades principales y con mejores indicadores socioeconómicos (Santo Domingo y Santiago de los Caballeros) todavía presentan índices considerables de atractivo migratorio. Sin embargo, el grado de atracción más elevado se registra en ciudades intermedias pujantes por el turismo y la construcción, pero con indicadores intermedios en cuanto a las condiciones de vida, como Higüey, ciudad principal de la zona turística internacional de Punta Cana¹³. Por el contrario, las grandes expulsoras son ciudades que tienen un escaso dinamismo laboral, en particular para las mujeres, pero con un historial más dilatado en materia de asentamiento e inversión y, por lo tanto, con condiciones de vida superiores al promedio¹⁴. En 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 la educación y los servicios básicos. Lo destacable en ambos casos es que, con el modelo aplicado, no se puede distinguir entre los desplazamientos suburbanizadores y los que se dirigen hacia las ciudades dinámicas emergentes.

En conclusión, los resultados aclaran en cierta medida este fenómeno creciente y todavía poco estudiado de la migración entre ciudades, lo que representa, sin duda, un avance. Sin embargo, también se ponen de manifiesto muchos desafíos teóricos y metodológicos que se deben abordar en investigaciones futuras y que se exponen en el capítulo siguiente.

¹³ Cabe señalar que el mayor dinamismo laboral no se refleja en el nivel de desempleo, que es solo ligeramente inferior al promedio urbano. Es más, en la regresión nacional, el coeficiente de las dos variables de desempleo en la ecuación, aunque es negativo, no es estadísticamente significativo (con un nivel de significación del 95%).

¹⁴ Entre ellas destacan Barahona y San Juan de la Maguana, ambas situadas en zonas básicamente agrícolas de la zona occidental y con tasas de desempleo bastante superiores a la media urbana nacional.

Capítulo X

TENDENCIAS, MUTACIONES Y DESAFÍOS DE LAS CIUDADES GRANDES**A. LA METROPOLIZACIÓN, UN RASGO CARACTERÍSTICO DE AMÉRICA LATINA**

El proceso de urbanización de América Latina ha tenido una característica sobresaliente: ha sido un proceso “metropolizador”. En efecto, se ha basado en una elevada concentración de la población en ciudades de gran tamaño, que pueden clasificarse en “ciudades grandes” (con un millón de habitantes o más), “metrópolis” (con cinco millones de habitantes o más) y “megalópolis” (con diez millones de habitantes o más)¹. Así, la región destaca a escala mundial por la cantidad de megalópolis que contiene. Según la División de Población de las Naciones Unidas, en 2010 había cuatro megalópolis en América Latina: São Paulo en Brasil, Ciudad de México en México, Buenos Aires en la Argentina y Río de Janeiro en el Brasil. Estas se ubicaban entre las 14 megalópolis más pobladas del mundo y ocupaban, respectivamente, las posiciones 3, 5, 11 y 14 en función del número de habitantes (Naciones Unidas, 2009). En el cuadro X.1 se observa que en el año 2010 la región representaba el 8,6% y el 13,2% de la población mundial y urbana mundial, respectivamente. Por su parte, en términos numéricos, las cuatro megalópolis de la región representaban el 28% de las 14 mayores megalópolis del mundo y el 19% de las 21 existentes en todo el mundo en 2010.

Cuadro X.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN TOTAL, RURAL Y URBANA MUNDIAL

Región	Variable	Número de habitantes	Porcentaje correspondiente a América Latina y el Caribe
Mundo	Población total (en miles)	6 895 889	
Mundo	Población urbana (en miles)	3 558 578	
Mundo	Población rural (en miles)	3 337 311	
América Latina y el Caribe	Población total (en miles)	590 082	8,6
América Latina y el Caribe	Población urbana (en miles)	465 246	13,1
América Latina y el Caribe	Población rural (en miles)	124 836	3,7

Fuente: Naciones Unidas, División de Población, “World Population Prospects: The 2010 Revision” y “World Urbanization Prospects: The 2011 Revision” [fecha de consulta: 16 de mayo de 2012].

La población del conjunto de ciudades grandes de la región representa alrededor de una tercera parte de la población total de la región, proporción solo comparable al de América del Norte, la región más urbanizada y “metropolizada” del mundo. Tan importante como lo anterior es el hecho de que, según

¹ América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en desarrollo y se caracteriza por un alto nivel de primacía [urbana]. De hecho, en el año 2000 alrededor del 20% de la población de América Latina vivía en ciudades de más de cinco millones de habitantes, porcentaje que supera el de todas las demás regiones (Jordán, Rehner y Samaniego, 2010).

distintos indicadores económicos y políticos, la concentración de las actividades productivas y del poder en estas ciudades grandes es incluso superior a su peso demográfico (véase el recuadro X.1).

Recuadro X.1

CONCENTRACIÓN METROPOLITANA: UN FENÓMENO QUE NO SE LIMITA A LA POBLACIÓN

Fernanda Magalhães (2010) indica que en 2007 casi la mitad de la población brasileña vivía en regiones metropolitanas que aportaban el 58% del PIB y albergaban al 80% de las sedes de las grandes empresas. Garson y otros (2010) sostienen que los municipios que constituyen regiones metropolitanas concentran el 79,4% de las sedes de las 500 empresas más grandes del Brasil, el 73,7% de las operaciones bancarias y financieras, el 67,2% de los empleos en actividades avanzadas desde el punto de vista tecnológico, el 52,4% de los sueldos, el 41,2% de las agencias bancarias, el 84,3% de los pasajeros de líneas aéreas y el 36,9% de la población nacional. En una reciente investigación del Observatorio de las Metrópolis del Brasil se concluye que estas aglomeraciones urbanas brasileñas siguen desempeñando un papel importante en la generación de riqueza del país, proceso en el que mantienen el mismo grado de participación desde 2005. Si bien no han recuperado el nivel de participación de comienzos de la década de 2000, en 2009 el conjunto de aglomeraciones urbanas que presentaban rasgos de metrópolis, conocidas como “Brasil metropolitano”, aportó un 52,2% del PIB nacional.

Sobrino (2011) maneja el concepto de “región urbana”, definida como una región que contiene una extensa zona metropolitana y áreas urbanas circundantes de menor tamaño, en un radio que generalmente se ha delimitado en un máximo de 150 kilómetros, o un número de áreas urbanas con una población que supera el millón de habitantes y en la que no se observa un predominio de ninguna de ellas. El autor concluye que en 2010 había seis regiones urbanas en México, mientras que en 2030 habrá ocho, que concentrarán el 45% de la población del país y generarán el 65% del PIB nacional.

En un análisis comparativo de seis metrópolis de la región, Jordán, Rehner y Samaniego (2010, pág. 14) señalan que, pese a la importancia de las actividades de extracción, prevalece un centralismo económico muy marcado. Las principales megalópolis de la región son el centro dominante de la economía en sus respectivos países; efectivamente, Buenos Aires, Ciudad de México, São Paulo y Santiago de Chile son las megalópolis más importantes de América Latina en términos de actividad económica y presentan el grado más alto de interconectividad, lo que permite catalogarlas como “ciudades mundiales” (*Globalization and World Cities, 2010*). Las capitales concentran cerca de la mitad de las actividades económicas en los casos de Chile y el Perú y alrededor de una cuarta parte en la Argentina y Colombia.

Fuente: Fernanda Magalhães (ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010; Jaime Sobrino, “La urbanización en el México contemporáneo”, documento de la reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, 2011, [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Jaime_Sobrino.pdf; Marcelo Ribeiro y Filipe Corrêa, “Metropolização da riqueza”, Observatorio de las Metrópolis del Brasil, 2011, [en línea] http://www.observatoriodasmetrosoles.net/boletim/www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=120&Itemid=164&lang=pt; Ricardo Jordán, Johannes Rehner y Joseluis Samaniego, “Regional Panorama Latin America: Megacities and Sustainability”, *Documento de proyecto*, N° 289 (LC/W.289), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), 2010.

La metropolización y la preponderancia de las ciudades grandes han sido objeto de intensos debates académicos y políticos que se examinan en secciones posteriores de este capítulo, pero para comenzar se exponen las tendencias demográficas de las divisiones administrativas mayores (DAM) en que se encuentran las grandes ciudades, para luego presentar un análisis de la evolución demográfica de las grandes ciudades sobre la base de la información más actualizada disponible.

B. SITUACIÓN DE LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES CON GRANDES CIUDADES

El examen inicial de las divisiones administrativas mayores (DAM) que albergan a la principal ciudad del respectivo país, “DAM metropolitanas”, es un preámbulo necesario para una posterior indagación centrada específicamente en las grandes ciudades. En algunos países, las DAM metropolitanas incluyen más de una DAM, ya sea porque hay dos o más ciudades grandes o porque la capital abarca más de una división de este tipo, y presentan comportamientos disímiles en materia de crecimiento demográfico y evolución de su participación en la población nacional. En el cuadro X.2 se presenta esta evolución y la información pertinente permite sacar una primera conclusión sobre el proceso de concentración de la población en las áreas metropolitanas.

En primer lugar se observa que, según los datos recopilados en los censos de la década de 2000, todavía se registraban elevados niveles de concentración demográfica en estas DAM. De hecho, cuatro DAM metropolitanas concentraban más del 40% de la población de sus respectivos países: Montevideo, Panamá, Buenos Aires y la Región Metropolitana de Santiago de Chile. En este sentido, también destacan el Departament de L' Ouest (Haití), Asunción, San José, Lima y el Distrito Nacional (Santo Domingo), por congregarse del 30% al 40% de la población total. En cambio, Pichincha, el Distrito Capital en Venezuela y Francisco Morazán concentran menos del 20% de la población del respectivo país.

La principal conclusión que puede derivarse del cuadro X.2 es que —con excepción de las DAM en que se encuentran las ciudades de La Paz, Río de Janeiro, La Habana, Montevideo y Caracas— la población de la gran mayoría de las DAM metropolitanas pasó a representar un mayor porcentaje del total en el período comprendido entre 1950 y el último censo sobre el que se dispone de información. Sin embargo, el análisis de la tendencia de todo el período revela un virtual empate entre las DAM metropolitanas que han mostrado una expansión sostenida —lo que permite suponer que las medidas destinadas a reducir la concentración, en caso de que se hayan tomado medidas de esa índole, han tenido escasos efectos— y las que registraron un nivel máximo de representación en el período considerado, pero cuya importancia relativa ya ha comenzado a descender. Lo anterior significa que solo en algunos países se observan señales de un proceso de paulatina desconcentración demográfica y de acentuación del crecimiento de las divisiones administrativas mayores no metropolitanas. Los resultados de los censos de 2010 ratifican la heterogeneidad entre países. Panamá aparece como el país que presenta un mayor grado de concentración y una concentración persistente, dado que por primera vez la provincia de Panamá acoge al 50% del total de la población nacional. Por otra parte, México retoma el proceso de desconcentración iniciado en la década de 1980 y el Ecuador muestra por vez primera una inflexión del patrón de concentración, tanto en Pichincha como en Guayas.

Por cierto, esta imagen de concentración creciente, ya heterogénea según las cifras presentadas en el cuadro X.2, cambia radicalmente cuando se examina el peso relativo de las divisiones administrativas mayores en el conjunto de zonas urbana, dado que son pocas las DAM metropolitanas en las que este aumentó en comparación con 1950 y ninguna muestra un incremento sostenido durante todo el período. Lo anterior refleja la transversalidad geográfica del proceso de urbanización, que se ha extendido a todas las DAM de los países de la región.

Cuadro X.2
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PESO RELATIVO DE LA POBLACIÓN DE LAS DAM
 METROPOLITANAS O LAS CAPITALES EN LA POBLACIÓN NACIONAL, 1950-2000**

País	División administrativa mayor	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	Buenos Aires	45,6	48,6	50,3	49,3	47,7	45,8	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	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	8,4
	São Paulo	17,7	18,3	19,1	21	21,5	21,8	21,6
Chile	Región Metropolitana (Santiago)	28,7	32,1	35,5	38,1	39,4	40,1	
Colombia	Cundinamarca (Bogotá)	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	25,9		26,1	
Ecuador	Pichincha (Quito)	12,1	12,9	15,2	17	18,1	19,8	17,8
	Guayas	18,2	21,5	23,2	25,0	25,9	27,4	25,2
El Salvador	San Salvador	16	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	
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	21,4
Nicaragua	Managua	15,3	20,8	25,9		25,1	24,6	
Panamá	Panamá	30,8	34,6	40,4	44,8	46	48,9	50,3
Paraguay	Asunción	27,1	28,5	29,3	31,4	32,9	36,3	
Perú	Lima	14,6	22,7	28	30,5	31,9	34	
República Dominicana	Distrito Nacional (Santo Domingo)	11,2	15,3	20,3	27,6	30,1	31,9	
Uruguay	Montevideo		56,3	56	56,7	56,5	55,9	
Venezuela (República Bolivariana de)	Distrito Capital, Miranda, Vargas (Caracas)	19,6	23,3	25,3	24,1	22	19,4	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

Cuadro X.3
**AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL PESO RELATIVO DE LA POBLACIÓN
 DE LAS DAM METROPOLITANAS O LAS CAPITALES EN LA POBLACIÓN
 URBANA TOTAL DEL PAÍS, 1950-2000**

País	División administrativa mayor	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	Buenos Aires	73,0	65,9	63,7	59,5	54,7	50,6	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	La Paz	92,7		76,1		51,4	45,5	
Brasil	Río de Janeiro	24,9	21,1	17,3	14,0	11,5	10,4	9,9
	Sao Paulo	48,6	40,9	34,1	31,1	28,5	26,8	25,6
Chile	Región Metropolitana (Santiago)	47,3	47,1	47,3	46,4	47,2	46,3	
Colombia	Cundinamarca (Santa Fe de Bogotá)	45,5	31,0	29,8	28,7	28,1	28,6	
Costa Rica ^a	San José	105,1	105,9	91,5	82,8		59,8	
Cuba	La Habana	50,5		44,4	37,5		34,4	
	Pichincha (Quito)	42,3	36,5	36,6	34,6	32,9	32,3	28,3
Ecuador	Guayas	63,7	60,7	56,0	51,0	47,0	44,7	40,1
El Salvador	San Salvador	43,8	47,9	52,2		58,6	43,5	
Guatemala	Guatemala	63,0	56,2	59,0	66,2	62,2	49,0	
Haití ^a	Departament de L' Ouest (Puerto Príncipe)	172,7		138,0	125,2		90,6	
Honduras	Francisco Morazán (Tegucigalpa)	44,7	49,6	45,8	47,5		39,7	
México	Distrito Federal y Estado de México	40,5	38,2	37,8	37,0	31,1	29,8	27,8
Nicaragua	Managua	43,7	50,8	54,2		46,1	43,9	
Panamá	Panamá	85,7	83,5	84,9	88,9	85,7	78,5	77,3
Paraguay	Asunción	78,3	79,5	79,0	73,5	65,5	64,0	
Perú	Lima	41,4	47,8	47,1	46,8	45,5	44,8	
República Dominicana	Distrito Nacional (Santo Domingo)	46,9	50,0	51,1	53,2	53,6	50,1	
Uruguay	Montevideo		69,5	67,2	64,9	62,3	60,9	
Venezuela (República Bolivariana de)	Distrito Capital, Miranda, Vargas (Caracas)	40,9	37,2	34,7	30,1	26,0	21,4	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC).

^a Los porcentajes superiores a 100% se deben a que el total de la población de la DAM metropolitana es superior al total de población urbana del país.

1. Evolución demográfica de las grandes ciudades

Un solo dato basta para ilustrar la importancia demográfica de las metrópolis y grandes ciudades de América Latina y el Caribe: en la región, una de cada tres personas vive en una ciudad de un millón de habitantes o más (véase el cuadro X.4)².

Cuadro X.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN
EN CIUDADES GRANDES^a

	Ciudades de un millón o más de habitantes							Ciudades de cinco millones o más de habitantes						
	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	2,6	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
	Ciudades con un millón o más de habitantes en 1950							Ciudades con un millón o más de habitantes en 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
	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
Tasa media anual de crecimiento (por cien)	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas, "Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2010" y "Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2007 [en línea] <http://esa.un.org/unup>.

^a Datos transversales y longitudinales.

² División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, "Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2010" y "Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2007 [en línea] <http://esa.un.org/unup>.

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 solo 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 su descenso comenzó en las grandes ciudades de la región, lo que influyó en que el crecimiento vegetativo de estas metrópolis fuese menor que el nacional y el urbano. Por tanto, las altas tasas generales de crecimiento registradas en las primeras tres décadas del período analizado obedecerían a los efectos de la migración (véase el cuadro X.2). Los autores comentan que en las décadas de 1950 y 1960 la migración contribuyó considerablemente al crecimiento de ciudades como Bogotá, Caracas y São Paulo (4%), Río de Janeiro (2,6%), Buenos Aires y Ciudad de México (2 %) y Santiago (1,7%). El aporte migratorio tendió a disminuir en la década de 1970 y se acentuó en los años ochenta. Los autores indican también que los datos correspondientes a 1990 revelan que las tasas de migración neta se redujeron en todas las metrópolis en forma marcada.

En estudios más recientes (Rodríguez, 2004 y 2009; Guzmán y otros, 2006), se señala que las aglomeraciones urbanas más pobladas (Ciudad de México y São Paulo) tuvieron emigración neta en el período 1980-1990; este factor, unido al avance de la transición demográfica, se tradujo en una notable disminución de la tasa de crecimiento de esa categoría de ciudades. Esta tendencia a la pérdida de importancia como polos de atracción de migraciones y el registro de una migración neta negativa se dio exclusivamente en las ciudades más pobladas (Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo y Santiago), por lo que solo se puede validar parcialmente la hipótesis de la pérdida de atractivo de las metrópolis. Los datos censales de la ronda de censos de 2000 proporcionaron información que confirma esta hipótesis, puesto que existen más posibilidades de sean expulsoras de población; efectivamente, São Paulo, Ciudad de México y Santiago presentan una emigración neta según los datos censales. Por lo tanto, la pérdida de atractivo parecería ser un fenómeno real aunque no forzosamente indefectible.

Por otra parte, el análisis de la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) pone de manifiesto la existencia de una gran heterogeneidad entre las ciudades grandes y, dada la cantidad de urbes que corresponden a esta categoría, se hace difícil trazar un panorama de su dinámica demográfica (Rodríguez y Villa, 1998). Sin embargo, en el año 2000 había 39 aglomeraciones metropolitanas con una población de uno a cuatro millones de habitantes. Estas correspondían a distintos tipos de ciudades (véase el cuadro X.5): i) capitales (Caracas, La Habana, Ciudad de Guatemala, Santo Domingo, Puerto Príncipe, Asunción, Montevideo, La Paz, Quito, Ciudad de Panamá, San Salvador y San José); ii) ciudades grandes ubicadas en zonas limítrofes o espacios históricamente con escasa población (Porto Alegre, Brasilia, Belén y Manaus en el Brasil, y Ciudad Juárez y Tijuana en México), y iii) ciudades con dinamismo económico (Curitiba, Guayaquil, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Maracaibo, Porto Alegre, Recife, Salvador de Bahía y Fortaleza).

Cuadro X.5

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO DE CIUDADES CON UNO A CUATRO MILLONES DE HABITANTES, POR NÚMERO DE CIUDADES, 1950-2000

Ciudades de uno a cuatro millones de habitantes	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	11,2%	14,3%	6,3%	5,0%	4,0%	8,2%

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Como se observa en el cuadro X.4, durante el período analizado un gran número de urbes se ha ido incorporando a la categoría de ciudades con uno a cuatro millones de habitantes, lo que se compara con solo una en 1950. Además, su crecimiento demográfico ha sido en general más rápido que el de las metrópolis y ya en 1998 Rodríguez y Villa atribuían este fenómeno a una intensa migración hacia esas ciudades en las décadas de 1950 a 1970. Pese a lo anterior y al igual que en el caso de las metrópolis, el crecimiento vegetativo se ha venido convirtiendo en un factor cada vez más importante del crecimiento demográfico de la mayoría de las ciudades grandes.

El aumento de la población de la mayoría de las capitales nacionales fue superior al 2,5% en el último período intercensal, lo que demuestra que su atractivo migratorio no ha desaparecido. Es más: en un estudio reciente de Rodríguez (2009) se afirma que “la mayoría de estas ciudades siguen siendo de migración neta positiva, lo que revela la fortaleza y atractivo aun predominante de este segmento superior de los sistemas urbanos de la región”. Este fenómeno se aprecia claramente en Ciudad de Guatemala, Santo Domingo, Puerto Príncipe, Asunción, La Paz, Ciudad de Panamá y San José.

Las ciudades grandes ubicadas en zonas fronterizas o espacios históricamente con escasa población presentaron tasas de crecimiento altas (superiores al 3,8%) durante prácticamente todo el período analizado y en todas ellas se observa una migración neta positiva. En México, Ciudad Juárez y Tijuana reciben inmigrantes provenientes de todas partes del país e incluso de otros países de Centroamérica, por encontrarse cercanas a la frontera con los Estados Unidos. Las ciudades grandes del Brasil son otro ejemplo de migración neta positiva. De hecho, Brasilia es un ejemplo claro de incremento de la población y atracción de inmigrantes, en tanto que Belén y Manaus son alternativas para las corrientes migratorias hacia las grandes metrópolis del país.

Hay ciudades que han crecido aceleradamente durante el período considerado, debido a la atracción de migrantes atribuible a diversos factores, entre otros el intenso desarrollo de actividades económicas relacionadas con el exterior (Guayaquil y Maracaibo) y la existencia de conglomerados productivos (Vitoria, Curitiba, Guadalajara y Monterrey). Otras ciudades han crecido gracias a la cercanía de la capital (Campinas y Santos en el Brasil, Puebla en México).

En suma, si bien es indiscutible la heterogeneidad de las ciudades grandes en materia de crecimiento demográfico, en general se destacan por un crecimiento superior a la media. El hecho de que el crecimiento actual sea bastante inferior al registrado hace dos o tres décadas no obedece a la pérdida de atractivo migratorio, sino al avance de la transición demográfica y la reducción de las oleadas migratorias. Las excepciones son las metrópolis o megalópolis que, salvo Lima y Bogotá y posiblemente Buenos Aires, muestran un crecimiento demográfico inferior a la media nacional y una emigración neta.

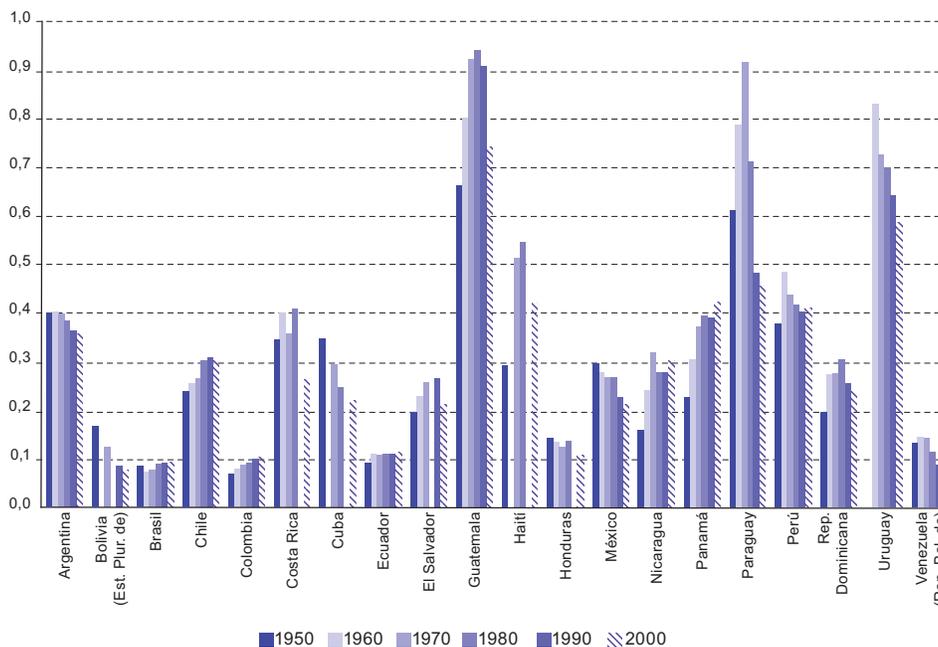
2. Cifras y debate sobre la primacía y el desarrollo de las grandes ciudades

El protagonismo de las ciudades grandes tiene otra manifestación: la existencia en la mayoría de los países de la región de sistemas urbanos altamente polarizados (“primados”), en los que una o dos ciudades superan notablemente a las demás en términos del número de habitantes y factores tales como la capacidad productiva, el poder político, las instituciones relevantes y la infraestructura, entre otros.

No todos los países presentan esta situación, ya sea por la primacía de otra modalidad de distribución territorial (predominio simultáneo de dos ciudades en el Ecuador, el Brasil y Bolivia (Estado Plurinacional de) y de cuatro ciudades en Colombia) o la existencia de un sistema urbano con numerosos nodos articuladores que contrapesan la importancia de la capital, como ocurre en México (CONAPO,

2001 y Tuirán, 2000). La comparación de los índices de primacía es ilustrativa de esta situación e indica que la región sobresale en este aspecto a nivel mundial (véase el gráfico X.1). De hecho, los índices superiores a dos son excepcionales en el resto del mundo y mayoritarios en la región.

Gráfico X.1
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRIMACÍA, 1950-2000



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2010.

Es natural suponer que esta primacía se relaciona con factores subyacentes y esta suposición lleva, casi automáticamente, a presumir la existencia de una relación entre el grado de urbanización y la primacía, conforme a la cual mientras más urbano sea un país mayor diversidad de nodos debería tener el sistema de ciudades y la primacía de la capital debería ser menor. El examen de los datos recopilados en la ronda censal de 2000 indica que esa correlación no es significativa, porque la marcada primacía se da tanto en países muy urbanizados (Chile, la Argentina y el Uruguay) como en países con urbanización incipiente (Guatemala y Panamá) (véase el gráfico X.1). A mediados del siglo pasado la relación era más intensa, aunque no significativa al 10%, aunque en sentido inverso al de la hipótesis citada ($r=0.34$), pues los dos países más urbanizados (el Uruguay y la 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 1970 la evidencia empírica confirma la validez de los planteamientos relativos a su incremento sostenido. Por cierto, las cifras correspondientes al período 1950-1970 ya permitían pensar que la tendencia tenía varias excepciones, concretamente los casos de Buenos Aires, Río de Janeiro y Montevideo. En los años setenta, y más claramente aun en los años ochenta, se registraron los puntos de inflexión ya mencionados, que contribuyeron a configurar una visión en la que la desconcentración demográfica aparecía como inexorable. Esta fue respaldada por varios procesos objetivos, que se han interpretado de distintas maneras. La heterogeneidad e intensidad de ciertos problemas urbanos

(desempleo, contaminación, inseguridad y hacinamiento, entre otros) o de una virtual crisis urbana presentaban una imagen desalentadora de los tradicionales espacios de concentración. En particular, la contaminación, la escasez de servicios básicos y la creciente exposición a catástrofes naturales producto del desplazamiento de población hacia zonas de riesgo aparecían como fuerzas expulsoras poderosas, disuasivos para los potenciales inmigrantes y factores de presión para las autoridades nacionales y metropolitanas; el fenómeno de contraurbanización en Europa también fue considerado como parámetro de comparación. Pero el argumento más convincente fueron las consecuencias territoriales de tres procesos prolongados de comienzos de los años noventa: el cambio de modelo de desarrollo (apertura y liberalización); la extensión del modelo “posfordiano” de producción y la descentralización político-administrativa. Se suponía, entonces, que la apertura favorecería a las regiones que producían un mayor volumen de productos primarios transables a escala internacional y daría nuevo ímpetu a la vida y economías rurales (Daher, 1994, pág. 64), en tanto que la reestructuración productiva promovería una reestructuración espacial. Tomando como base el proceso de desconcentración metropolitana en los países desarrollados, se supuso que la descentralización reforzaría el desarrollo local y conduciría a una redistribución de los recursos y la población.

Sin embargo, los efectos de estos procesos territoriales han sido menos nítidos y drásticos que lo previsto. Además, a partir de la década de 1990 se ha producido una cierta revalorización de las metrópolis, cuya importancia se ha defendido con nuevos enfoques teóricos, en particular el relativo a las “ciudades globales” (De Mattos, 2001). La recuperación de estas ciudades se ha reflejado en indicadores objetivos, como la reducción de la pobreza, la mitigación de la contaminación y la ampliación de la cobertura de servicios básicos (Jordán, Rehner y Samaniego, 2010). Cabe destacar que esta recuperación no supone un retorno a la etapa de grandes oleadas inmigratorias, aunque se observa una intensificación de la atracción que ejercen en ciertos grupos (migrantes internacionales, profesionales, estudiantes de educación superior) y el fortalecimiento de una configuración compleja de vínculos migratorios y de movilidad diaria (desplazamientos y oscilaciones), caracterizada por la existencia de una red de ciudades cercanas integradas funcionalmente a una gran ciudad. Estos temas se abordan más adelante en relación con las “mutaciones metropolitanas posindustriales” (Rodríguez, 2011; De Mattos, 2010).

Dada esta situación, aunque la mayoría de los modelos de evolución urbana (Sobrino, 2011) y los datos sobre los países desarrollados (Arroyo, 2001) muestran que la desconcentración debiera ser la trayectoria predominante, el futuro del patrón de concentración en grandes ciudades de la región sigue siendo incierto.

Las causas de este patrón de urbanización concentrado en grandes ciudades son complejas y han sido objeto de largos e inconcluyentes debates. Mientras algunos autores hacen hincapié en sus raíces históricas y remontan sus determinantes a la época colonial y, posteriormente, a la construcción de los Estados nacionales, otros apuntan a las estrategias de desarrollo implementadas en el siglo XX -en particular las de industrialización mediante la sustitución de importaciones y de industrialización impulsada por el Estado- como su principal causa. Estos últimos tienden, naturalmente, a concluir que la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, más aun si este implica una mayor inversión en sectores productivos localizados fuera de las grandes ciudades y un mayor dinamismo de estos, modificará obligatoriamente la relevancia de las grandes ciudades.

Sin embargo, como se observa en el índice de primacía, los datos disponibles muestran una gran diversidad en términos de evolución de la concentración demográfica y socioeconómica de las grandes ciudades. En algunos países se observan intensos procesos de desconcentración de la capital, que expulsa población hacia otras ciudades, muchas de ellas en vías de convertirse en ciudades grandes, como se señala en el capítulo IX (Rodríguez, 2011). En otros, la concentración en la capital no se ha mitigado e

incluso va en aumento. Una modalidad especial de desconcentración, que ha sido destacada en la literatura especializada, es la que se da en un radio relativamente reducido y consiste en la pérdida de importancia demográfica y productiva debida al aumento de la población y de las actividades económicas en un conjunto de ciudades cercana a la metrópolis. Más que un proceso de desconcentración, lo que podría estar ocurriendo en esos casos es una ampliación de la escala y el alcance de la metrópolis o una “desconcentración concentrada”. Este tipo de fenómenos se han observado sobre todo en el Brasil (Pinto da Cunha y Rodríguez, 2009). En cambio, a partir de 1980 y hasta la fecha, en México se dio un proceso indiscutible de desconcentración de la capital, tanto en términos demográficos como económicos, que ha obedecido a la expansión demográfica y productiva de ciudades ubicadas a bastante distancia de la ciudad principal (Sobrino, 2011).

En lo que respecta a los efectos de la concentración metropolitana, específicamente a la acentuada primacía de la metrópolis, es decir, el grado de concentración demográfica de la capital del país, en general hay consenso político y académico sobre las dificultades que trae aparejadas (BID, 2011). Entre otras cosas, hay acuerdo con respecto a los planteamientos según los cuales esta concentración sería un obstáculo para el crecimiento económico una vez superado un cierto umbral de desarrollo (Williamson, 1965; Wheaton y Shishido, 1981; Henderson, 2000). Con muy pocas diferencias, los estudios de estos autores coinciden en la existencia de una relación entre desarrollo económico y concentración urbana que adopta la forma de una U invertida y es la expresión más evidente de las disparidades territoriales. En virtud de esta relación, el crecimiento económico produce mayor concentración urbana, que alcanza un punto de saturación en niveles intermedios de ingreso per cápita, a partir del cual comienzan a disminuir los índices de concentración urbana.

También existe consenso con respecto a los “déficits urbanos”, analizados en el capítulo VIII, y su vinculación con el crecimiento demográfico acelerado y la migración masiva desde el campo, aunque estos factores hayan dejado de ser dominantes en el caso de muchas ciudades grandes, tema que se examina más adelante. Como se explica en el capítulo VIII, la migración del campo a las ciudades acaparó la atención de los gobiernos, los analistas y la opinión pública durante la segunda mitad del siglo XX. Este tipo de migración fue mucho más estudiada que otras y objeto de las más drásticas intervenciones, por lo general orientadas a desestimularla o reorientarla³.

Este interés puede atribuirse a una serie de variados factores, entre otros la evidencia del ingente número de inmigrantes que llegaban a esas ciudades y alimentaban un crecimiento demográfico rápido y 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 de inmigrantes. Los migrantes llegaban a esas ciudades en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, que supuestamente se podían conseguir en ellas o que definitivamente no encontraban en su lugar de origen, de donde eran virtualmente expulsados por la falta de oportunidades o fuerzas aun más lesivas. Respecto del acceso al empleo, como se explica en la descripción del análisis de la migración del campo a la ciudad, este se volvió cada vez más esquivo en el sector formal, lo que contribuyó al acelerado crecimiento del sector informal que, pese a su precariedad, ofrecía mayores ingresos y perspectivas que la actividad económica

³ De hecho, el primer programa de población de México surgió al amparo de la conocida Ley General de Población de 1973, en virtud de la cual se instituyó una meta de crecimiento demográfico de un 1% para el año 2000 y se estableció el primer Consejo Nacional de Población (CONAPO) de la región. El lema de este programa en materia de migración se conoció como “las tres erres”: retención de población, especialmente en el campo y en ciudades pequeñas; reubicación de población, especialmente en zonas costeras y en la frontera norte, incluida la migración desde las ciudades grandes, y reorientación de los flujos migratorios, a fin de diversificarlos y evitar su concentración en la capital.

en el campo o en pueblos pequeños. Concretamente, hasta la década de 1980 se hizo frente al escaso dinamismo de la generación de empleos fundamentalmente mediante empleos de baja calidad en el sector informal. Esta situación cambió con la crisis de la deuda y la “década perdida”, porque el colapso económico fue de tal magnitud que incluso afectó al sector informal. Por lo tanto, los niveles de desempleo ascendieron a dos dígitos en varios países y la capacidad nacional de generación de empleos se resintió durante varios años. De hecho, ni siquiera durante el quinquenio de bonanza comprendido entre los años 2003 y 2008 se volvieron a registrar niveles de desempleo regional inferiores al 7%.

En todo caso, prácticamente desde el inicio de la migración masiva a las grandes ciudades quedó claro el carácter esencial de la función tradicional del gobierno en materia de provisión de bienes públicos y protección social y de prestación de servicios sociales, debido a las precarias condiciones de vida de los inmigrantes y su localización también precaria, ya sea en la ciudad o en su periferia, con frecuencia originada en invasiones, tomas y ocupaciones. Sin embargo, la prestación de bienes, servicios y protección pública presentó deficiencias 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 megalópolis, agresivas; periferias pobres y descuidadas, y asentamientos irregulares carentes de servicios y situados en lugares riesgosos. Pese a los avances registrados por estas ciudades en los últimos años, que se enumeran y analizan más adelante, sigue siendo incuestionable que todavía tienen importantes carencias. Estas se hacen más evidentes en las grandes ciudades, en algunos casos porque en ellas efectivamente revisten mayor gravedad y en otros simplemente porque reciben mayor atención pública y de los medios de comunicación. Los déficits urbanos que suelen agravarse en las grandes ciudades son de carácter sectorial —en particular, vivienda, transporte e infraestructura—, ambiental y de seguridad ciudadana. La existencia de una población numerosa, las grandes dimensiones geográficas y la intensidad de la actividad productiva en las grandes ciudades contribuyen a agravar la situación, tanto directamente a través de diseconomías de escala, concentración de redes y sistemas, generación de un volumen cada vez mayor de desechos y costo creciente de manejo del territorio, entre otros, como indirectamente a través de alza del precio de los suelos urbanizables, mayores costos unitarios y reducción del capital social, entre otras cosas.

Asimismo, hay otros factores tanto o más influyentes, como la escasez de recursos, la falta de planificación y las carencias en materia de coordinación institucional y gobernabilidad metropolitana estratégica (BID, 2011; ONU-Hábitat, 2009).

Finalmente, otro aspecto de las desventajas de la concentración en metrópolis que se reconoce unánimemente es el fenómeno de la informalidad que se manifiesta en los ámbitos laboral, de seguridad social, de vivienda y de ordenamiento urbano. Tradicionalmente, se ha asociado la informalidad con la baja productividad, la desprotección, el desorden y la inseguridad, dependiendo del ámbito. Dada su magnitud y extensión, las metrópolis latinoamericanas tienen una “historia de informalidad”, por lo que es ilusorio suponer que esta desaparecerá a corto o mediano plazo (Jordán, Rehner y Samaniego, 2010).

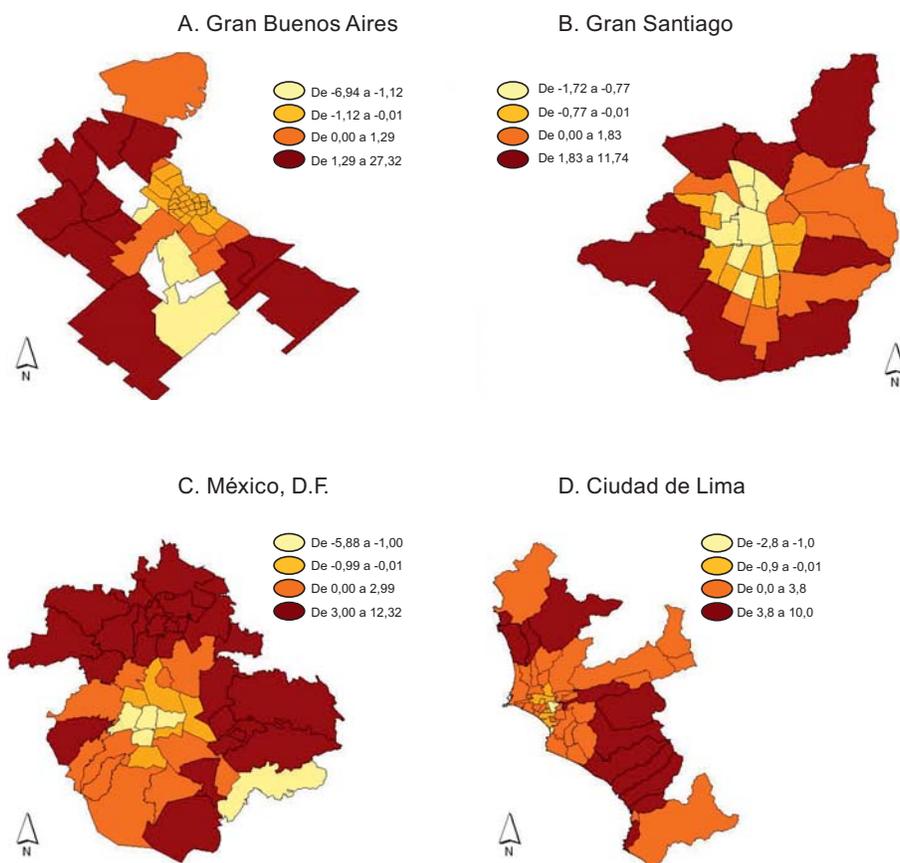
Ahora bien, el supuesto según el cual estas desventajas serían irreducibles debería ser reexaminado a la luz de los procesos descritos en los capítulos y secciones anteriores, en relación con la revalorización de las áreas urbanas y metropolitanas y el mejoramiento y progreso de las grandes ciudades, incluso tomando en cuenta el dinamismo y la pujanza de la informalidad laboral, que difícilmente podría eliminarse en poco tiempo. A lo anterior cabe sumar el nuevo escenario demográfico y migratorio que presentan estas ciudades y que supone menos exigencias que en el pasado, debido a la moderación del crecimiento y la inmigración. Por último, como se explica más adelante, las “mutaciones metropolitanas postindustriales” pueden modificar el papel y el funcionamiento de las grandes ciudades.

3. Informalidad y crecimiento periférico

El crecimiento periférico de las metrópolis, caracterizado por la afluencia de población pobre proveniente del campo y de otras ciudades, ha sido un rasgo distintivo de las urbes latinoamericanas en los últimos 50 años (Banco Mundial, 2008). Esta expansión periférica informal ha continuado en los últimos años, pero en varios países, sobre todo los más urbanizados, ha consistido fundamentalmente en el desplazamiento masivo de población pobre desde las áreas céntricas y pericéntricas hacia la periferia (Angel y otros, 2011; Aguilar y Escanilla, 2011; Rodríguez y Busso, 2009; Polese, 1998; Ingram, 1998). Según los datos aportados por los censos realizados en la década de 2000, se confirma que los procesos de expansión periférica y despoblamiento del centro se prolongan hasta el presente (véase el mapa X.1), aunque en algunas ciudades hay atisbos de recuperación demográfica de las áreas centrales (véase el mapa X.2) (Abba y otros, 2011; Sobrino, 2011).

Mapa X.1

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSAL DE LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS EN DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, 1990-2000^{a b}

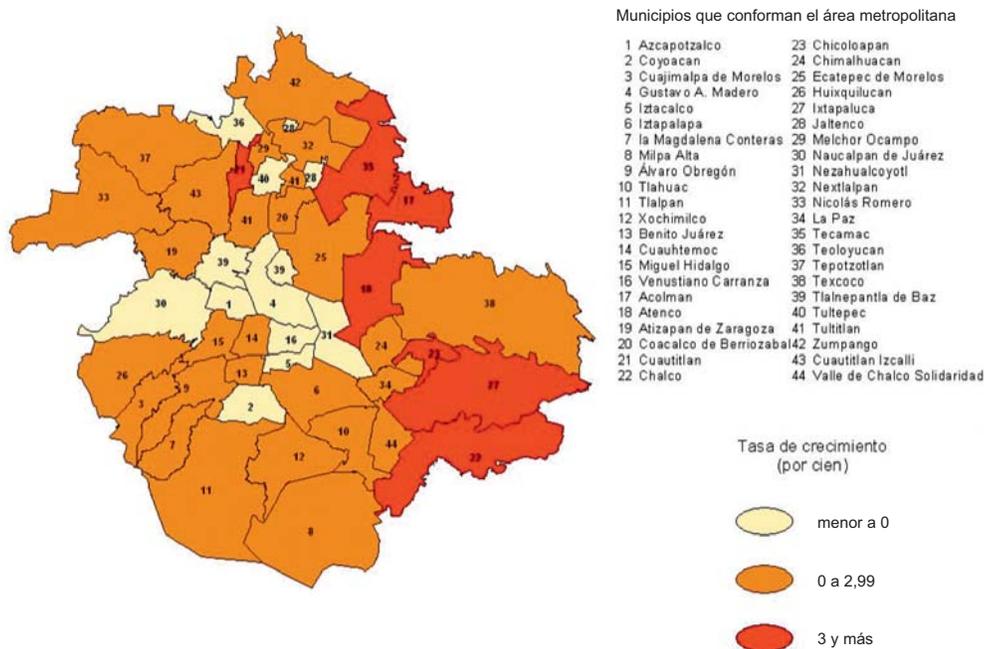


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile, 2009, pág. 26.

^a Gran Buenos Aires, 1990-2001; Gran Santiago, 1992-2002; Ciudad de México, 1990-2000; Ciudad de Lima, 1993-2007.

^b Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa X.2
MÉXICO: TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSALES EN DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, 2000-2010^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2012.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Este contraste entre crecimiento periférico y despoblamiento del centro de las ciudades es de máxima importancia para los análisis sobre la situación urbana y las intervenciones en las grandes ciudades de América Latina. De hecho, se trata de uno de los temas más debatidos en la región y también fuera de ella (ONU-Hábitat, 2009; UNFPA, 2007). Muchos expertos hacen un balance negativo de esta modalidad de crecimiento, tomando en consideración sus variados y altos costos, tanto para la ciudad en su conjunto como para sus habitantes (BID, 2011). Por otra parte, también hay especialistas que validan esta expansión periférica basándose en diferentes argumentos, en los que se hace referencia al cuerpo teórico creado a partir de la experiencia de los países desarrollados⁴, a las preferencias y la libertad individuales, a las ventajas que supone una menor densidad urbana, y a las limitaciones y los efectos secundarios de las normas y políticas destinadas a impedir la expansión de la periferia (véase el recuadro X.2). Por cierto, hay posiciones intermedias, como la de los autores que reconocen los costos de la expansión periférica, pero se oponen a las medidas de control del crecimiento y la densificación, junto con proponer como alternativa el paradigma de “hacer espacio”, sobre todo en las ciudades en las que, según las proyecciones realizadas, se prevé un notable crecimiento en las próximas décadas⁵.

⁴ Un ejemplo de este es el estudio de Ingram (1998), en el que se vincula el incremento del ingreso personal con la demanda de mayor espacio y la búsqueda de este en las zonas que disponen de áreas desocupadas y que pueden ocuparse legalmente, típicamente los suburbios, lo que se ve facilitado por las mejoras viales asociadas al aumento del ingreso nacional.

⁵ Esta es la idea planteada por Angel y otros (2011, pág. 2), según los cuales el paradigma predominante de planificación urbana que actualmente sirve de guía a la expansión de ciudades y áreas metropolitanas se basa en la imposición de límites a la expansión urbana incontrolada, que son inadecuados en el caso de los países que

Recuadro X.2

VISIONES DE LA INFORMALIDAD URBANA EN AMÉRICA LATINA

Hay distintas visiones sobre los factores determinantes de la informalidad residencial en las ciudades de América Latina. En una de sus publicaciones (CEPAL (2010a), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) destaca la combinación de factores demográficos (crecimiento acelerado por efecto de los inmigrantes que necesitaban alojamiento barato), económicos (informalidad laboral y escasos recursos públicos para enfrentar el aumento exponencial de la demanda de viviendas derivado del crecimiento demográfico mencionado) e institucionales (escasa capacidad nacional y local para aplicar normas y regulaciones en la periferia). Según la CEPAL, la marginalidad urbana y la informalidad laboral van de la mano: “. . . en América Latina la concentración urbana vino acompañada de mercados laborales poco dinámicos, sobre todo a partir de la década de 1980, lo que concentró una gran población trabajadora en segmentos informales urbanos de baja productividad. Esto se sumó a un fenómeno que se venía dando en décadas precedentes conocido como marginalidad urbana, es decir, la intensa expansión de asentamientos precarios en las periferias de las grandes ciudades, sobre todo por efecto de la intensa migración de zonas rurales a urbanas y el crecimiento vegetativo de la población de las ciudades. Así, a la marginalidad urbana se le añadió la informalidad laboral, lo que da como resultado un círculo vicioso de exclusión por efecto espacial y por efecto productivo”. En esa misma línea, varios investigadores especializados que han colaborado con la CEPAL destacan los factores estructurales relacionados con la pobreza y la desigualdad en la región, particularmente graves en la década de 1980, y al funcionamiento del mercado de suelos urbanos: “La situación de pobreza, pues, por un lado, y las condiciones de mercado legal del suelo determinan, por otro, que un porcentaje variable, pero considerable y que en algunos países se ha incrementado desde la década de los noventa del siglo pasado, debe habitar en situaciones de ilegalidad, con una acentuada vulnerabilidad tanto jurídica como urbano-ambiental. Actualmente, en América Latina la población viviendo en la ilegalidad/informalidad en relación al suelo urbano llega a aproximadamente al 40% en muchas ciudades y áreas metropolitanas. Los programas de regularización que se están implementando en la región desde hace décadas, pero más intensamente a partir de los años noventa del siglo pasado, no han podido aun modificar la tendencia al aumento de la población urbana viviendo en la ilegalidad” (Clichevsky, págs. 7-8).

Otros autores también se refieren a la función de la regulación urbana, específicamente a sus efectos secundarios, en contraposición al planteamiento de la CEPAL sobre la debilidad institucional. Los exponentes de esta visión se dividen por lo menos en dos grupos. Por una parte, algunos autores consideran las regulaciones urbanas como distorsiones que afectan el equilibrio natural derivado de la fuerzas del mercado. Esta posición se basa en las investigaciones realizadas en los países desarrollados y en la experiencia de estos, en los que las regulaciones no se reflejan en informalidad, sino en el costo del suelo. Según Pendall, Puentes y Martin (2006, pág. 1), los economistas atribuyen parte del alto costo de la vivienda a las normas que restringen la oferta y elevan la calidad de las viviendas y de los barrios. Hay estudios empíricos sobre la situación regional en los que se ha observado una relación entre la regulación urbana, la oferta de suelos urbanizables e informalidad. En estudios recientes realizados en el Brasil (Ávila, 2007; Biderman, 2008) se demuestra que en las ciudades más reguladas hay un mayor nivel de informalidad, lo que confirma la tesis según la cual la reglamentación del uso de los suelos y las normas sobre construcción pueden reforzar otros factores que contribuyen a la ocupación irregular e informal del suelo urbano (Rolnik, 2011), pero en general hay pocos datos sobre la materia que respalden esta tesis y hay estudios en los que no se observado esta relación. Basándose en lo ocurrido en América Latina, el otro grupo de autores no cuestiona la regulación en sí, entre otras cosas por estimar que el mercado de suelos de la región funciona mal, sino su aplicación asimétrica y desigual. Específicamente, estos autores sostienen que el carácter excluyente de las normas metropolitanas incentivan la informalidad periférica de los pobres. Rolnik (2011) afirma que esta situación conduce al mantenimiento de un marco regulatorio excluyente, que limita las posibilidades de acceso a la tierra de la población de menores ingresos y restringe única y exclusivamente a este mercado “cautivo” o, en su ausencia o a falta de un “encuadramiento de la demanda” conforme a las condiciones ofrecidas, a la informalidad (Rolnik. 2011).

presentan una urbanización acelerada, es decir, que actualmente registran un mayor crecimiento de las ciudades. El análisis de la extensión pasada, presente y futura de las áreas urbanas apunta a otro paradigma, el paradigma de “hacer espacio”, que ofrecería posibilidades más realistas a las ciudades y regiones metropolitanas en las que se deben tomar medidas que les permitan anticiparse a su inevitable expansión .

Recuadro X.2 (conclusión)

Aplicando un enfoque aun más amplio, otros autores reconocen que el principal determinante de la informalidad es el alto costo del suelo urbanizado, cuya oferta insuficiente no se debe a la escasez de suelos, que de hecho son abundantes en la región, sino a una combinación de fallas de mercado, problemas de regulación, omisiones políticas y desigualdades estructurales, que se agudizaron en la etapa de crecimiento demográfico acelerado de las ciudades. Esto indicaría que los principales factores determinantes de la informalidad y la precariedad residencial, sobre todo en la periferia, serían la no imposición de mayores sanciones fiscales a las ganancias urbanas “no merecidas”, la negligencia en la utilización de los suelos públicos y la parcialidad en la aplicación de normas urbanísticas (Smolka. 2011, pág. 111 en Aguilar y Escanilla. 2011).

Finalmente, algunos autores hacen una distinción importante para el análisis del vínculo entre la regulación y la informalidad, que se relaciona con las características de esta última, y que no son únicos ni uniformes (Rolnik, 2011; Pendall, Puentes y Martín, 2006). Por ello, es muy discutible establecer la relación de manera genérica, sin considerar el contenido de las regulaciones. Smolka lo expresa claramente en estos términos: “No hay que excluir la hipótesis de que parte considerable de los altos precios (del suelo urbanizado) pueden/deben ser atribuidos al predominio en las ciudades latinoamericanas de una regulación excesiva o muy estricta en lugares donde debería ser más *poor friendly* (áreas nobles) y ‘floja’ donde debería ser más estricta (áreas populares). En otras palabras: en las áreas nobles se aplica una regulación inadecuada y en las áreas pobres no se aplica una regulación adecuada” (Smolka. 2011, p. 111 en Aguilar y Escanilla. 2011).

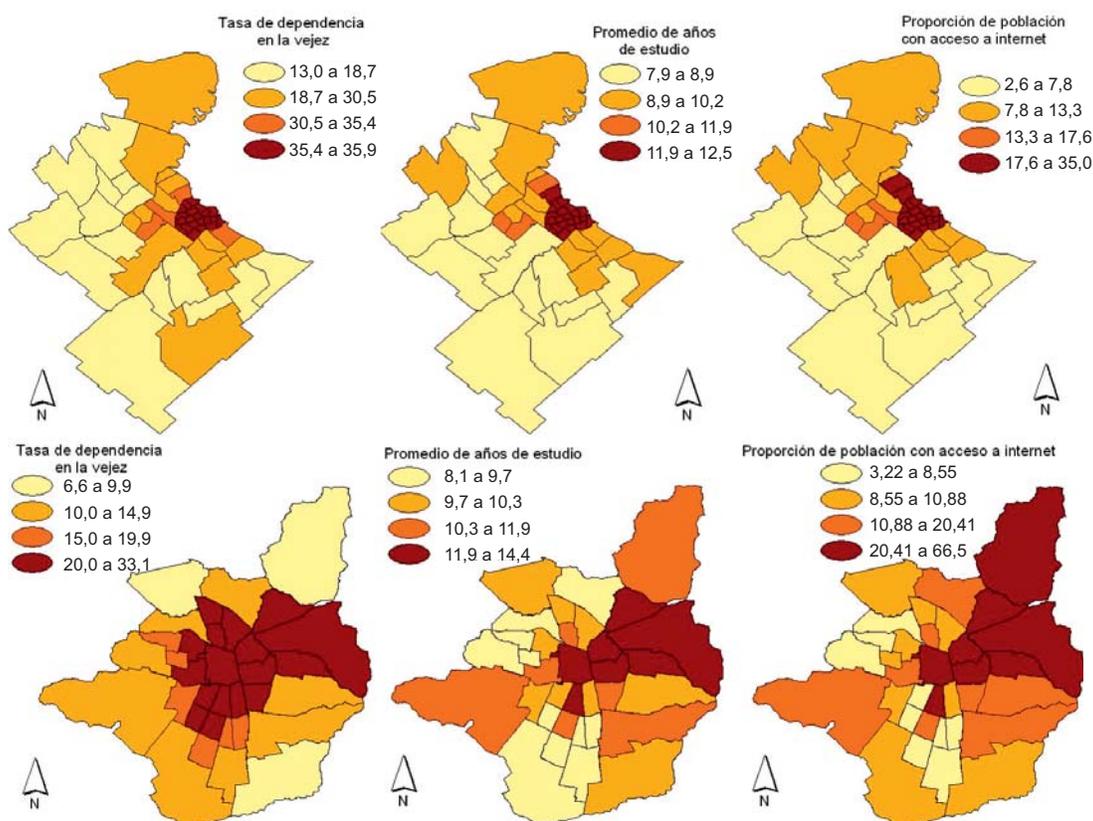
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

Ahora bien, la expansión periférica de América Latina tiene una relación estructural con la informalidad, ya sea debido a deficiencias institucionales, que se traducen en la inexistencia de medidas preventivas, o a las ocupaciones precarias que operan al margen de las normas oficiales sobre funcionamiento de la ciudad (véase el recuadro X.1). La informalidad urbana está vinculada a la informalidad del mercado de trabajo y ambas tienden a reforzarse mutuamente. También se relaciona con las falencias de los procesos urbanos, atribuibles a la insuficiencia de la infraestructura, el equipamiento y las obras de vialidad. La expresión más visible de la informalidad residencial en las metrópolis son los asentamientos precarios, tema que se abordó en el capítulo IX⁶. Cabe destacar que estos asentamientos tienden a concentrarse en las metrópolis. Por ejemplo, los datos del censo del Brasil de 2010 dados a conocer recientemente revelan que “...el 88,6% de los hogares localizados en aglomeraciones subnormales (los asentamientos irregulares conocidos como *favelas*) se encuentran en 20 regiones metropolitanas del Brasil, pero las de São Paulo, Río de Janeiro y Belén concentran casi la mitad (43,7%) de los hogares localizados en aglomeraciones urbanas de todo el país” (Observatorio de las Metrópolis del Brasil [en línea] www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=119%3Amaioria-dos-aglomerados-subnormais-em-rms&Itemid=164&lang=pt).

El fenómeno de la informalidad no se limita a estos asentamientos, sino que atañe al conjunto de la metrópolis, a tal punto que suele establecerse una distinción entre ciudad formal y ciudad informal (ONU-Hábitat 2009). En el mapa X.3 se observan claramente los contrastes socioeconómicos entre las áreas céntricas de las metrópolis (el centro de la ciudad formal, que también puede contener barrios de tugurios) y la periferia, que en promedio presenta carencias más intensas y extendidas. Más aun, el hecho de vivir en la periferia de una metrópolis podría incidir en la trayectoria de vida de sus habitantes, que tienen más probabilidades de seguir en la pobreza o de verse afectados por el desempleo si siguen viviendo allí (Roberts y Wilson, 2009).

⁶ Además, la informalidad no se limita a las invasiones de tierras, porque también existe un mercado informal: “Los pobres urbanos no entran en la categoría de ‘demanda solvente’. Por lo tanto los distintos tipos de informalidad han sido preponderantes en la ocupación del suelo en los países de la región. Históricamente, la población pobre debía escoger vivir entre dos formas fundamentales de informalidad urbana: la ocupación directa y el mercado ilegal” (Clivchesky, 2006, pág. 8).

Mapa X.3
GRAN BUENOS AIRES Y GRAN SANTIAGO: DISPARIDADES SOCIOECONÓMICAS SELECCIONADAS ENTRE MUNICIPIOS CENTRALES Y PERIFÉRICOS, CENSOS DE LA RONDA DE 2000^a



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile, 2009.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La informalidad característica de las metrópolis latinoamericanas, en particular de su periferia, es un problema histórico que tiene efectos permanentes pero, al igual que en el debate descrito sobre los asentamientos precarios, hay autores que detectan una serie de virtudes de la informalidad. En el ámbito económico, estos elementos positivos serían la flexibilidad, la reducción de costos de producción y el emprendimiento popular. En el plano social, serían la autogestión, la solidaridad y el emprendimiento comunitario. Y en el de la vivienda, sería la movilización de recursos propios para la construcción de unidades residenciales. En todo caso, cabe destacar que la mayor parte de estos autores no hacen una apología de la informalidad, porque reconocen su trasfondo de pobreza, inseguridad y desorganización⁷.

⁷ Un ejemplo de este punto de vista es la afirmación que se presenta a continuación, formulada como respuesta al concepto erróneo de que los pobres son una carga para la economía urbana: “Por el contrario, los pobres son indispensables para la economía de las ciudades y para el desarrollo nacional. Es cierto que muchos de ellos trabajan en el sector informal, pero dicho sector no es una mera acumulación desordenada de actividades marginales, como se tiende a considerar; es, en gran parte, un sector competitivo y sumamente dinámico, está bien integrado en la economía urbana, e incluso en la economía mundial” (UNFPA, 2007, pág. 37).

Al debate mencionado cabe sumar otros argumentos, que contribuyen a una visión renovada de la periferia metropolitana. El primero se basa en la experiencia acumulada con respecto al mejoramiento de barrios y al progreso de las familias. Vivir en la periferia, incluso en condiciones inicialmente deplorables, no implica una condena eterna a la precariedad. En virtud del esfuerzo de las familias, de la organización y la movilización comunitarias, de la acción pública y del desarrollo económico y social de cada país, una proporción no menor de los asentamientos precarios se consolida residencialmente, convirtiéndose así en componentes de la ciudad formal o, al menos, en áreas de viviendas sólidas con cobertura de todos los servicios básicos, incluido el transporte. Por cierto, esto no debe conducir a la conclusión de que la informalidad y la precariedad de los barrios periféricos sea un problema que se resuelva con el mero paso del tiempo, ya que hay numerosos ejemplos de áreas que no logran consolidarse o que, cuando lo hacen, no logran desprenderse de otros lastres, como el estigma, la pobreza, la violencia y la desprotección.

El segundo argumento se refiere a la situación emergente de diversificación social de la periferia, en parte producto de la consolidación residencial descrita, pero también de la construcción de conjuntos habitacionales y barrios para familias de clase media y alta. En algunos casos se trata de una “colonización” en la que el nuevo barrio no queda cercado por asentamientos antiguos, típicamente pobres, y se incorpora de inmediato a la ciudad formal mediante conexiones viales expeditas y con un estatus social distintivo, claramente superior al promedio de la periferia (Angel y otros, 2011; Graham y Marvin, 2001). En otros casos, se producen procesos comparables a la “gentrificación”, con la única excepción de que se registran en la periferia y el nuevo barrio tiene por vecinos a antiguos asentamientos pobres, debido a lo cual tiende a adoptar la forma de “barrio cerrado” o “condominio enrejado”. Respecto de los factores propulsores de este proceso, la facilitación de la conectividad, en particular mediante la construcción de nuevas vías, las estrategias comerciales de las empresas constructoras y la búsqueda de ganancia de inversionistas inmobiliarios son claves para la valorización de ciertos terrenos ubicados en áreas periféricas pobres (Da Silva y otros, 2011; Aguilar y Escanilla, 2011; Cáceres y Sabatini, 2004). Por otra parte, hay un intenso debate acerca de los efectos de esta nueva “mezcla” social en algunas zonas de la periferia en materia de integración y cohesión social. El debate está polarizado entre quienes estiman que reduce la segregación residencial socioeconómica y facilita la cohesión social y quienes consideran que, debido al encierro físico y las diferencias sociales entre distintos grupos, priman la desconfianza y el conflicto (Heinrichs y otros, 2012; Banco Mundial, 2008; Cáceres y Sabatini, 2004). Aun no se dispone de suficientes elementos que validen una u otra posición, pero lo que sí queda claro es que, en términos matemáticos, esta incipiente dispersión periférica de grupos de ingresos medios y altos reduce los índices tradicionales de segregación residencial socioeconómica, que solo se refieren a la distancia geográfica y no miden la frecuencia de la interacción social ni el nivel de cohesión social.

El tercer argumento se basa en un “hecho consumado”: la convicción de que los asentamientos en la periferia son irreversibles a corto y mediano plazo y de que las políticas deben ser una combinación de medidas disuasorias y preventivas de una expansión periférica desordenada y precaria, por una parte, y apuntar a la atención de las necesidades existentes en la periferia, por otra. Esta combinación tiene costos económicos y también de política; en particular, crea expectativas de urbanización y regularización en los potenciales nuevos ocupantes de la periferia, ya se trate de “invasores” o de personas que recurren al mercado informal. Sin embargo, la negación del acceso a servicios básicos y del derecho a habitar en la ciudad por el solo hecho de residir en la periferia informal es inaceptable, en tanto que la persistencia de la escisión entre la ciudad formal y la informal, entre el centro y la periferia, es insostenible en términos políticos y socioeconómicos (Aguilar y Escanilla, 2011; Torres, 2008; UNFPA, 2007; Clivchensky, 2006 y 2002).

El cuarto argumento es una defensa de las ventajas y puntos fuertes de la informalidad y la periferia. Este argumento ha sido esgrimido con frecuencia por los defensores del sector informal como alternativa estratégica y duradera para la economía de las metrópolis⁸, pero también hay especialistas que reconocen el atractivo que ejerce la informalidad, tanto laboral como residencial. En el ámbito laboral, hay estudios en los que se ha observado una paradójica preferencia por la informalidad, ya sea por la valoración de sus cualidades, por la ignorancia de otras posibles opciones o por la imposibilidad de recurrir a ellas. Linn (2010, pág. 15) considera muy sorprendente la información procedente de encuestas realizadas en América Latina, que revela una preferencia general por el empleo en el sector informal y no por el empleo en el sector formal, aunque el primero sea por lo general menos productivo. En la esfera de la vivienda, la informalidad tiene ventajas objetivas no solo en términos de costos de adquisición, sino también de costos tributarios, dado que no se pagan impuestos por las unidades residenciales informales y, en algunos casos, de gratuidad de los servicios cuando se accede a estos, típicamente los servicios eléctricos, mediante conexión irregular a las redes⁹. Más aun, en estudios cualitativos realizados recientemente en el marco del programa *Minha Casa, Minha Vida* del Brasil se ha detectado en ciertas áreas de la periferia una valorización no prevista de estas¹⁰.

En vista de lo anterior, la adopción de políticas y programas excluyentes o que imponen sanciones a los habitantes de la periferia no tienen cabida ni sentido. Por el contrario, la consolidación de las áreas periféricas debe ser considerada una prioridad en todas las grandes ciudades, porque es la única manera de poner fin al círculo vicioso de la ciudad dual y escindida. Ciertamente, lo anterior puede complementarse con políticas destinadas a evitar la prolongación de la expansión periférica pero, como la demanda de viviendas continuará aumentando en los próximos años¹¹, el control deberá ir acompañado de políticas y programas de densificación que, entre otras cosas, faciliten la construcción en altura, la utilización de sitios eriazos y la recuperación de viviendas ubicadas en áreas centrales.

4. Mutaciones estructurales de las metrópolis: Reestructuración y agenda pública

Las grandes ciudades están registrando cambios estructurales, cuya sistematización y comparación se basa principalmente en lo ocurrido en ciudades de los países desarrollados. Las principales conclusiones de esta sistematización (Ingram, 1998) revelan una tendencia a la desconcentración económica y demográfica de las metrópolis, mediante la expansión de la periferia y la constitución de ciudades difusas; a la diversificación de los núcleos comerciales, consistente en una transición del monocentrismo al policentrismo, y a la creciente especialización del núcleo comercial histórico en la prestación de servicios (reubicación del centro financiero). En términos más operativos, se han destacado las siguientes constantes (Ingram y Echeñique, 2006; Galetovic y Jordán, 2006): i) una tendencia a la disminución de la

⁸ El estudio de De Soto (1986) es un ejemplo emblemático de esta argumentación, al igual que su valoración de la flexibilidad y la capacidad de emprendimiento de este sector, y su propuesta de otorgamiento a este de derechos de propiedad.

⁹ Lo indicado no significa forzosamente que la informalidad tenga un menor costo individual a largo plazo, ya que, de hecho, tiene costos directos e indirectos. Por lo tanto, los costos de la formalidad deben ser tomados en cuenta en los programas de formalización y regularización residencial, que muy comúnmente no se sostienen, por no haberse considerado en su formulación las dificultades de las familias “regularizadas” para cubrirlos.

¹⁰ Véase [en línea] http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1713%3Aminha-casa-minha-vida-experiencias-de-autogestao-coletiva&lang=pt.

¹¹ El aumento del número de hogares, la unidad en que se calcula la demanda de viviendas, es más rápido que el de la población por una combinación de factores, entre otros la inercia demográfica, la disminución del tamaño medio de las familias y el aumento de los divorcios. Además, es posible que en las grandes ciudades también haya demanda de segundas viviendas de extranjeros o de habitantes de otros lugares del país.

densidad a medida que aumenta la distancia del centro; ii) una tendencia a la disminución de la densidad media y de la diferencia entre la densidad del centro y de la periferia derivada del aumento del ingreso nacional; iii) una concentración de los puestos de trabajo en el centro de las ciudades, lo que no ocurre con los hogares, unida a una tendencia a la dispersión debida al aumento del ingreso; iv) junto con la dispersión de las fuentes de empleo, una reducción del tránsito en las vías radiales que conducen hacia el centro y del tiempo de traslado al trabajo, debida a que las personas que trabajan en la periferia tienden a vivir más cerca del lugar de empleo.

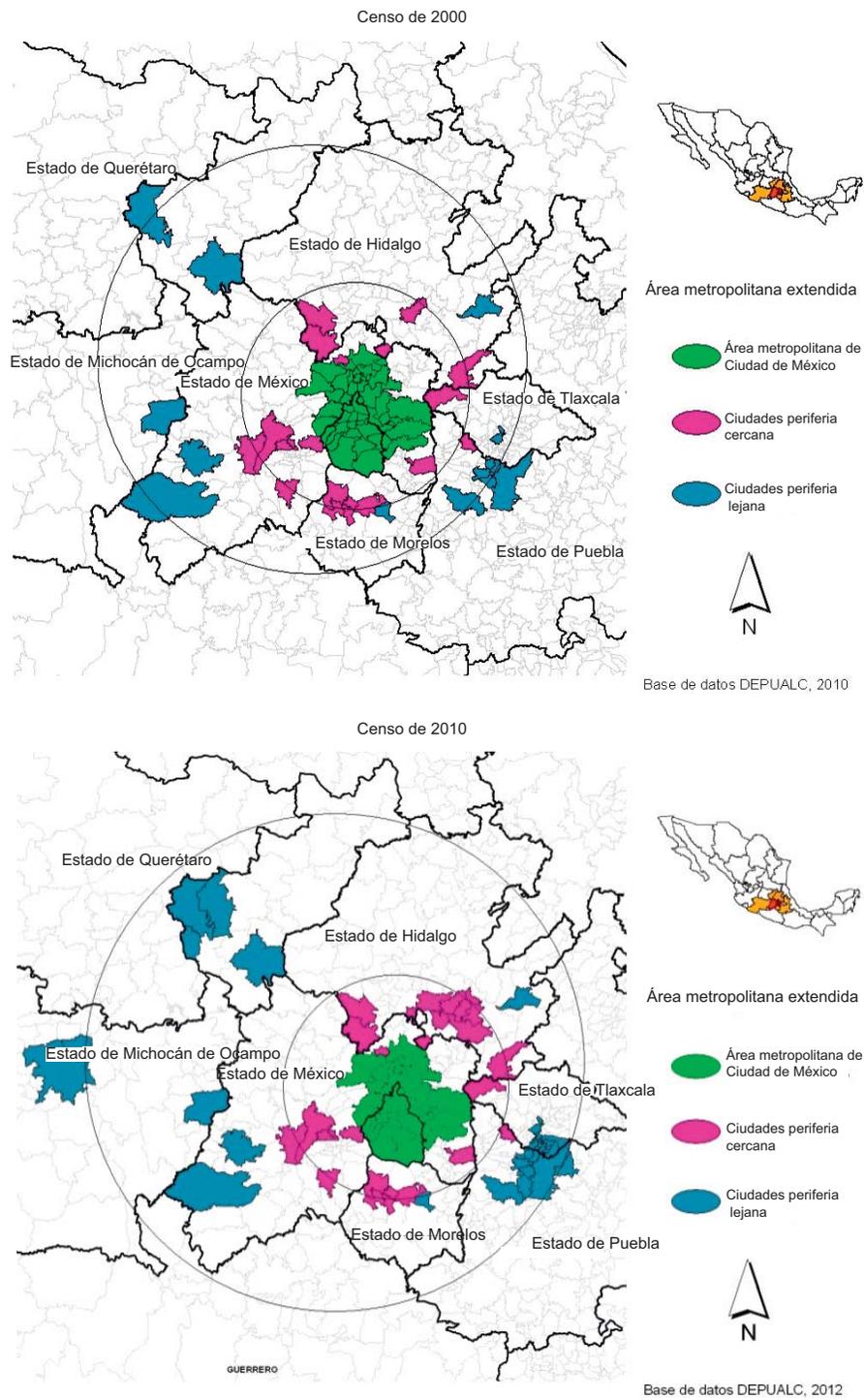
Estos análisis se basan en lo que ha sucedido en ciudades de los países desarrollados, cuyos mercados relevantes (de suelos y habitacional, entre otros) funcionan (pese a los problemas que han experimentado en los últimos años) y cuentan con normas urbanas eficaces. Esta es una diferencia importante con las ciudades de los países en desarrollo, entre las que se encuentran las metrópolis latinoamericanas, donde tanto estos mercados como las normas son más débiles. Por ello, la evolución de las grandes ciudades de la región puede apartarse de estos patrones estilizados. De hecho, en la actualidad hay un amplio debate sobre la validez de estas tendencias en las ciudades de la región. En la sección anterior se mencionó la marcada diferencia existente entre la desconcentración suburbana de la clase media y alta propia de las ciudades de países desarrollados (en particular de los Estados Unidos) y el crecimiento periférico y precario predominante hasta hace poco en las ciudades de América Latina. También se indica que la hipótesis de una reducción de la duración del traslado al trabajo aun no puede aplicarse a los países de la región, en la que gran parte de los trabajadores de la periferia metropolitana todavía deben recorrer grandes distancias para llegar a su trabajo, en medios de transporte colectivo muchas veces precarios o en vías muy congestionadas¹². Asimismo, en relación con la tesis sobre la transición de una ciudad monocéntrica a una ciudad policéntrica, en un estudio reciente se sostiene que "...Algunos autores han acogido la tesis con entusiasmo, otros con mayor cautela y en un buen número de casos ha dado lugar a la revisión detallada de sus componentes sin la posibilidad de suscribirla de forma completa y contundente" (Cuervo, 2010, pág. 18).

En cuanto a la configuración de áreas metropolitanas difusas o regiones urbanas (De Mattos, 2010; Sassen, 2007), en estudios realizados en la década de 1990 ya se preveía este proceso, atribuible a la creciente interacción de la metrópolis original con un conjunto de ciudades situadas a un radio de hasta 200 kilómetros de su centro (Gilbert, 1996). En el mapa X.4 se ilustra la situación mencionada en el caso de Ciudad de México, a partir de datos de los censos de 2000 y 2010. Por otra parte, sobre la base de los datos recopilados en el censo de 2010, en algunos estudios ya se ha determinado la existencia de una "macrometrópolis paulista", integrada por 153 ciudades y 30 millones de habitantes¹³. Así, es imposible concebir el futuro de las metrópolis sin tener en cuenta este fenómeno de difusión de la población, las instalaciones, la infraestructura y los "artefactos de la globalización" (De Mattos, 2010). La distinción más importante, que cabe destacar, es que se trata de una difusión discontinua, que ya no se basa en la expansión periférica, aunque esta situación se podría invertir (Angel y otros, 2011), sino en la interconexión con ciudades del entorno.

¹² En Santiago, Bogotá y Lima, la duración media del traslado es de aproximadamente 45 minutos, mientras que en Ciudad de México y São Paulo es claramente superior a una hora (75 y 100 minutos, respectivamente), lo que refleja los problemas más urgentes de congestión en estas dos últimas metrópolis (Jordán, Rehner y Samaniego, 2011, pág. 55).

¹³ Véase [en línea] <http://oglobo.globo.com/pais/macrometropole-paulista-ja-engloba-153-cidades-30-milhoes-de-possuas-2870539>.

Mapa X.4
CIUDAD DE MÉXICO: ÁREA METROPOLITANA EXTENDIDA, CENSOS DE 2000 Y 2010^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2010 y 2012.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Otra situación que ocupa un lugar prioritario en la agenda pública relativa a las áreas urbanas, aunque se manifieste de distinta manera en cada una de ellas, es la segregación residencial socioeconómica. La CEPAL ha abordado este tema en varias publicaciones en las que aplica diferentes ópticas y perspectivas, haciéndose eco así de la creciente importancia que se le otorga en las agendas públicas y en investigaciones y debates académicos¹⁴ (Pérez-Campuzano 2011; BID, 2011; Roberts y Wilson, 2009; Rodríguez, 2009; Dureau y otros, 2002). En el documento presentado por la CEPAL en su trigésimo tercer período de sesiones, celebrado en Brasilia (Brasil), la Comisión ofrece elementos de juicio destinados a facilitar la comprensión de este fenómeno y la adopción de medidas al respecto (CEPAL, 2010a).

El primero de esos elementos consiste en una serie de definiciones. En particular, se hace referencia a la importante distinción entre segregación residencial socioeconómica y pobreza metropolitana, puesto que la primera alude a la localización de pobres y ricos, específicamente a la agrupación homogénea de ambos grupos y la inexistencia o escasez de espacios mixtos desde el punto de vista social. De hecho, las metrópolis con niveles similares de pobreza pueden tener grados muy diferentes de segregación.

El segundo aporte del documento citado se refiere a las especificidades de la segregación residencial latinoamericana y sus aspectos emergentes. En relación con las especificidades, se sostiene que los rasgos distintivos de la segregación urbana en América Latina han sido la concentración de la pobreza en la periferia y la localización de los grupos de altos ingresos en sectores bien delimitados y exclusivos, que suelen estar bien conectados por redes viales, de infraestructura o medios de transporte colectivo, dependiendo de la ciudad, con el centro comercial histórico. Ahora bien, las tendencias a la diversificación socioeconómica de la periferia y, en particular, al desplazamiento hacia ella de familias de altos ingresos han dado origen a nuevos enfoques sobre la forma y la intensidad de la segregación residencial socioeconómica actual (Rodríguez, 2009; Roberts y Wilson, 2009); el debate en curso sobre estos temas solo puede resolverse con evidencia empírica que, como se explica a continuación, no es fácil conseguir. Independientemente de las conclusiones futuras, lo que sí parecería mantenerse o haberse profundizado es la falta de diversidad social en las zonas donde se concentran los grupos de altos ingresos¹⁵. La principal barrera de entrada a dichas zonas es el costo de los suelos, pero también hay otros factores que contribuyen formal o informalmente a dificultarla.

El tercer aporte de la CEPAL se vincula con la detección de las causas de la urgencia que reviste actualmente esta situación y la visibilidad que ha adquirido. Aunque cabría suponer lo contrario, la principal causa no es la tendencia cuantitativa de estos fenómenos, pese a ser un argumento muy común que se expresa como denuncia de “un aumento sostenido de la segregación residencial socioeconómica”. En efecto, la estimación de la forma que adopta la segregación y su magnitud, especialmente en términos de escala, en una tarea compleja que exige el procesamiento de microdatos censales relativamente sofisticados para cada ciudad. Esta tarea no se ha realizado de manera sistemática en la región y los pocos estudios comparativos que existen (Rodríguez, 2009; Roberts y Wilson, 2009) no son suficientes para mostrar una tendencia clara y dominante del grado de segregación. Más aun, algunos de los participantes en el debate actual insisten en la reducción de la escala de la segregación (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Lo que no se discute es la creciente visibilidad de la situación existente en las zonas urbanas y metropolitanas, debida al mero aumento del volumen de la población que reside en ciudades y metrópolis.

¹⁴ Véase CEPAL (2007), (2002) y (2000) y CEPAL/ONU-Hábitat (2001).

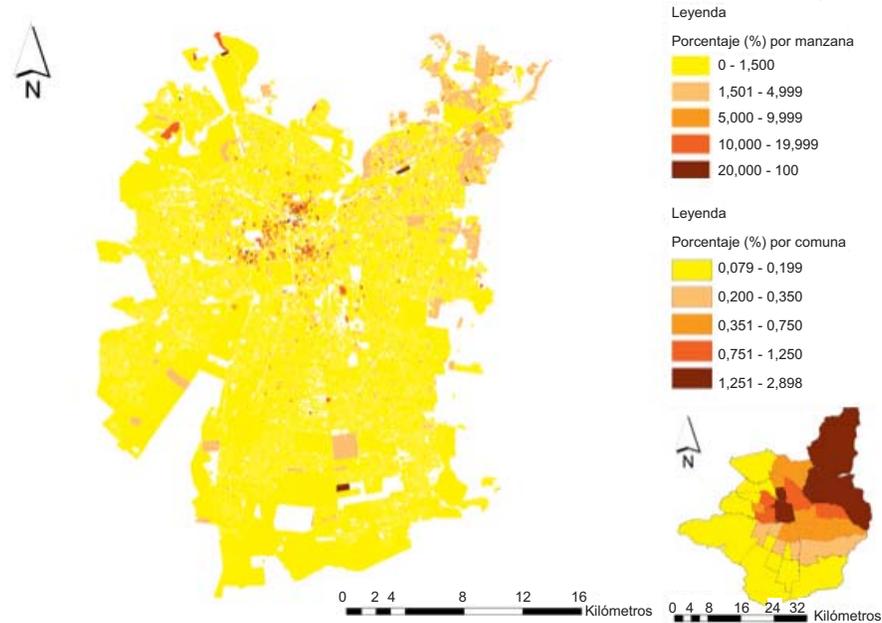
¹⁵ La única excepción a esta regla son unas pocas ciudades en las que desde hace décadas existen asentamientos precarios en zonas ricas, que han logrado permanecer en ellas pese a las presiones recibidas, incluidas las “cirugías urbanas” de la década de 1980.

Pero el fenómeno que actualmente despierta mayor inquietud son los efectos de la segregación que, según algunos autores, presenta una “creciente malignidad” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). La CEPAL no emplea esta expresión, pero ha destacado los mecanismos en virtud de los cuales la segregación se ha convertido en un factor elemental de la acentuación de las desigualdades sociales más generales como consecuencia de las desigualdades territoriales intrametropolitanas. Uno de esos mecanismos es el que se deriva de la relación perversa entre la pobreza y la informalidad periféricas, por una parte, y la descentralización municipal metropolitana, por otra (CEPAL, 2010a). Otros autores suman a lo anterior el “efecto estigma” de la segregación residencial socioeconómica en algunos barrios pobres. Entre otras cosas, este estigma elevaría las probabilidades de desempleo en caso de que los demás factores se mantengan constantes (Solís y Puga, 2011; Ribeiro y otros, 2009; Kaztman y Retamoso, 2005; Marpsat, 1999). Por último, varios autores, entre los cuales sobresale Rubén Kaztman, atribuyen la segregación actual al hecho de que la educación pública y el mercado de trabajo formal, los canales que tradicionalmente han permitido poner fin a sus efectos de reproducción de la pobreza, se vieron profundamente afectados por la crisis de la década de 1980 y las condiciones económicas posteriores, que condujeron a su segmentación social y los privaron de su función como espacios de inclusión y “palancas” de movilidad social (Kaztman, 2001).

Finalmente, la inmigración internacional que se observa en varias metrópolis de América Latina también se vincula con el agrupamiento territorial de los migrantes, que puede generar procesos de segregación residencial de los extranjeros. De hecho, el patrón de asentamiento de un determinado grupo de inmigrantes puede interpretarse como un indicador de las características de su integración en la sociedad de destino (Hiebert y Ley, 2001). Generalmente, la concentración residencial de los inmigrantes revela una diferenciación de la población local y la posible existencia de barreras que impiden su integración, pese a lo cual es el patrón predominante por el hecho de ofrecer ventajas iniciales a los inmigrantes (Epstein, 2002 y 2008; Hein de Haas, 2008). Por eso, se ha postulado que la distribución espacial de las segundas y terceras generaciones de migrantes suele ser más indicativa de su grado de integración a la sociedad de destino.

En América Latina hay ciudades que absorbieron grandes cantidades de inmigrantes internacionales, en su mayoría europeos, durante la primera mitad del siglo pasado y experimentaron este proceso inicial de localización territorial concentrada de estos, para luego dar paso a una diseminación de sus descendientes por toda la ciudad. Buenos Aires es un ejemplo de lo anterior. En la actualidad, esa misma ciudad —y otras, como Santiago y Ciudad de Panamá—, registra un importante flujo de inmigración proveniente de países latinoamericanos. Por ello, no es raro que existan zonas dentro de la ciudad en que se concentran estos inmigrantes. Sin embargo, esta concentración revela procesos de inserción bien diferentes entre sí. El contraste entre Santiago (2002) y la Ciudad de Panamá (2010) es ilustrativo. Mientras los inmigrantes peruanos en Santiago tienden a localizarse en zonas más bien precarizadas, pero con buena conectividad y disponibilidad de alquiler, de la comuna central de la ciudad (mapa X.5), en Panamá los extranjeros (gran parte de ellos colombianos) se ubican en los barrios acomodados cercanos al centro financiero y comercial (mapa X.6). Así las cosas, la agrupación territorial se repite en ambos casos como estrategia de naturaleza reticular para enfrentar el complejo proceso de inserción en el destino. Pero el lugar escogido para agruparse depende críticamente de los recursos que manejan los inmigrantes, así como de otros factores más difíciles de medir, como la aceptación y no discriminación de los inmigrantes por parte de los nativos.

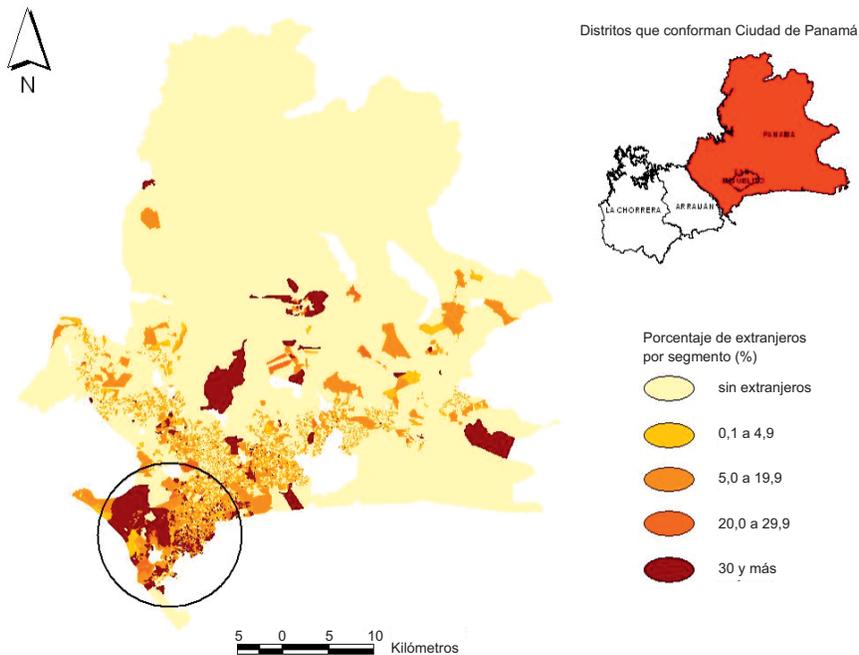
Mapa X.5
POBLACIÓN MIGRANTE PERUANA RESIDENTE EN EL GRAN SANTIAGO, CENSO 2002^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento de microdatos del censo de Chile 2002.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa X.6
POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN CIUDAD DE PANAMÁ, CENSO 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento de microdatos del censo de Panamá 2010.

^a Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

5. A guisa de conclusión: La pertinaz vigencia de las grandes ciudades en América Latina

Las grandes ciudades de América Latina experimentaron una crisis profunda en las dos décadas finales del siglo XX y los efectos de esta crisis aún se dejan sentir en una variedad de problemas y déficits que enfrentan. Con todo, la década de 2000 las ha reposicionado favorablemente. Su papel como ámbitos clave para el desarrollo de sus países se reforzó y algunos de sus problemas más graves comenzaron a atenuarse, en parte por el despliegue de políticas públicas nacionales y locales más activas y robustas.

La dinámica demográfica de estas ciudades —que en su momento contribuyó a la agudización de sus problemas, sobre todo por la presión derivada de los altos índices de inmigración— se ha modificado por una sostenida baja del crecimiento natural y una merma de las oleadas inmigratorias. Por ello, se ha reducido sensiblemente la presión que ejercía sobre la infraestructura, los recursos y los mercados de las grandes ciudades.

Este escenario demográfico favorable se mantendrá durante algunos años. Se trata de una oportunidad única para enfrentar los problemas acumulados, actuar sobre la inquietante desigualdad y construir ciudades más integradas, productivas y amigables con el medio ambiente. En el próximo y último capítulo de este documento se presentan y discuten políticas para avanzar en esa línea.

Capítulo XI

HALLAZGOS, MENSAJES Y DISCUSIÓN ORIENTADA A POLÍTICAS

En este capítulo se recogen los principales hallazgos de los apartados previos, con un doble enfoque por lo que respecta a las políticas. Por un parte se procura sintetizar los factores de política y otros determinantes que podrían estar relacionados con estos hallazgos. En general, ese análisis ya está presente en los capítulos previos, pero con frecuencia de forma diseminada. En cambio, aquí se sistematizan y complementan con elementos de juicio adicionales. Por otra parte se identifican opciones, sugerencias y desafíos de política y de investigación derivados de las conclusiones del documento basadas en evidencias novedosas. Cabe subrayar que en los capítulos previos se evitaron en la medida de lo posible discusiones orientadas a política, puesto que se presentan todas de manera ordenada en este capítulo.

Un primer hallazgo que se expone en el documento y que está en línea con los resultados de estudios comparativos de la región y a escala mundial es que se atenúa la intensidad de la migración interna, como se muestra en el capítulo III.

Son clave para explicar esta tendencia los cambios de política discutidos en otros capítulos. Entre estas variaciones caben destacar las relativas a: i) los programas públicos de colonización; ii) las iniciativas oficiales tendientes a promover el traslado masivo de población hacia espacios subnacionales definidos como zonas de “expansión demográfica” por los gobiernos, y iii) las operaciones de erradicación masiva de asentamientos precarios, sobre todo en grandes ciudades de la región. Estas intervenciones estatales fueron frecuentes hasta la década de 1980. En cambio, desde entonces hasta la actualidad han tendido a desaparecer por razones bien justificadas, como se muestra en el documento. Algunas de estas intervenciones siguen llevándose a cabo, si bien de manera más selectiva, pese a lo cual son objeto de controversia. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las erradicaciones de asentamientos, que por diversas razones aún se practican. En algunos casos se intentan justificar con argumentos convincentes (sobre todo, la protección de la vida de las personas), pero en otros los planteamientos son más discutibles, sobre todo si en la práctica redundan en beneficios económicos para personas o corporaciones particulares. En varios países de la región se están manteniendo debates intensos en vinculación con: i) la reubicación de población requerida por la construcción de carreteras, centrales y redes de energía, fábricas y otras infraestructuras pesadas; ii) la erradicación de asentamientos prevista para remodelaciones urbanas en el marco de los denominados “megaeventos” globales (por ejemplo, las asociadas al campeonato mundial de fútbol de 2014 y los juegos olímpicos de 2016 en el Brasil), y iii) los desplazamientos forzados derivados de la identificación de riesgos ambientales.

La disminución de la intensidad de la migración conduce a que su principal efecto demográfico (la redistribución territorial de población) se haya atenuado, al menos a escala de DAM. De mantenerse esta tendencia, es poco probable que la migración reconfigure el patrón de localización de la población en los países de la región como lo hizo en el pasado. Por ello, en los escenarios estratégicos de los países sobre distribución de la población entre los espacios subnacionales —antecedente clave para las estrategias de desarrollo sostenible— se debe considerar una relativa estabilidad de esta distribución. Por cierto, no cabe descartar completamente escenarios de cambio, producto, por ejemplo, de alteraciones, o de la migración internacional debida a vaivenes de la economía global o a inflexiones repentinas del atractivo o rechazo de zonas afectadas por el cambio climático o por desastres naturales. Pero la repetición de políticas directas de redistribución espacial de la población parece muy poco probable, porque: i) el clima político mundial posterior a la Conferencia Internacional sobre la Población y el

Desarrollo (El Cairo, 1994) es más bien adverso a tales iniciativas por razones de derechos humanos; ii) los costos que implican son altos; iii) sus resultados, al menos en materia de desarrollo, quedan lejos de estar garantizados, y iv) según la encuesta periódica de las Naciones Unidas hay un creciente número de países que se manifiestan conformes con la actual distribución territorial de sus poblaciones (Naciones Unidas, 2010).

Frente a la atenuada intensidad de la migración interna (que corresponde a una menor tasa de movilidad, porque las cifras absolutas se mantienen relativamente estables), el principal mensaje de política que cabe extraer del documento se refiere a la persistente relevancia de la movilidad de la población. Hay que señalar que esta relevancia se afirma en pilares distintos que en el pasado, cuando la evidencia y los planteamientos sobre la gran cantidad de migrantes internos, en continuo aumento, los claros efectos redistributivos de población en el espacio a que daba lugar la migración y la necesidad de ajustar la localización de la población según los requerimientos del desarrollo del país bastaban para dar prioridad en las agendas pública y académica a la migración interna. En el documento se subrayan los pilares emergentes que sustentan la importancia de la migración interna: i) creciente diversidad y novedad; ii) efectos cualitativos persistentes sobre las zonas de origen y de destino; iii) continuidad de su papel como estrategia de las comunidades, familias e individuos, y iv) reforzamiento de su condición de derecho para ser ejercido por las personas.

La creciente diversidad de los desplazamientos implica desafíos conceptuales y operativos, porque primero hay que entender cada tipo de movimiento y luego hay que definir líneas de intervención específicas para cada uno de ellos. En ese sentido, una conclusión de política y resultado clave de la investigación presentada en el documento es que urge continuar con la renovación de los enfoques conceptuales y los instrumentos metodológicos usados para entender la movilidad de la población y sus efectos sobre el desarrollo sostenible de los países y de los espacios subnacionales.

Otra sugerencia destacable que surge de este hallazgo, pero que además se refuerza con otros resultados que se presentan dispersos en los restantes capítulos del documento, es que el mercado, cuyas fuerzas son decisivas en materia de localización y movilidad de la población —y de los agentes productivos en general— suele incumplir sus promesas de propiciar mayores equilibrios y convergencias territoriales. Además, tiende a dejar a merced de las circunstancias los espacios nacionales históricamente más rezagados en materia económica y social. Efectivamente, el mercado incentiva una localización de los recursos (incluida la población) más funcional según los requerimientos del crecimiento económico agregado y de los inversionistas, y por esa vía puede beneficiar a quienes están asentados o migran hacia los espacios subnacionales más dinámicos y eficientes en términos económicos. Sin embargo, el mercado presenta también limitaciones insalvables que impiden anticipar la sostenibilidad económica, social y ambiental de esa localización y los flujos migratorios asociados. Al mismo tiempo, excluye y castiga indirectamente a quienes no pueden, no logran o no quieren desplazarse territorialmente según sus “señales”, que, como se ha indicado, pueden presentar diversos tipos de fallas. Más aún, el mercado es relativamente ciego frente a los factores de expulsión —principalmente económicos, aunque también los hay políticos, sobre todo en países con conflictos armados internos— que generan desplazamientos motivados por la ausencia de opciones en el lugar de origen y, por lo mismo, propician que se sobrevaloren las condiciones en los lugares de destino. Estos desplazamientos por expulsión tienen umbrales de tolerancia muy altos frente a “señales de mercado” que revelan congestión o colapso de estos lugares, por lo que, al menos durante un tiempo, pueden mantenerse incluso en escenarios de estancamiento y crisis en los destinos.

Por otro lado, ni en los grandes programas públicos de relocalización de población ni en el mercado se han considerado los factores que atañen a la identidad étnica, a las especificidades culturales ni a las

prácticas históricas de convivencia colectiva. Todos estos elementos —invisibilizados políticamente por el imperativo de la modernización y marginados en la práctica por el imperativo de la ganancia— han ido ganando en presencia y gravitación en el debate público y en la actualidad resultan insoslayables para el diseño de las intervenciones relacionadas con la localización y la movilidad de la población.

Por todo lo anterior, no es de extrañar que en la legislación y las políticas públicas tengan cada vez más protagonismo asuntos como la equidad territorial, la observancia de los derechos de las personas con independencia del territorio en que se localicen, el cuidado de la diversidad y biodiversidad territorial y el respeto del vínculo ancestral entre los pueblos indígenas y sus territorios, marcado por el concepto del buen vivir. En una investigación reciente se documenta la expresión de este protagonismo en los ordenamientos constitucionales (Cuervo, 2011). A modo de ilustración, en el recuadro XI.1 se presenta el rango constitucional que han adquirido algunos de estos asuntos en la nueva constitución del Ecuador.

Recuadro XI.1

ECUADOR: ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008 VINCULADO CON EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS TERRITORIALES, INCLUIDO EL BUEN VIVIR

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

Fuente: L. Cuervo, “Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial”, ponencia presentada en las X Jornadas de política económica “Propuestas de política económica ante los desafíos actuales”, Málaga (España), 20 y 21 de octubre de 2011; y Gobierno del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Estos hallazgos, lecciones de la experiencia y nuevos escenarios llevan a un pronunciamiento claro respecto de la acción pública en materia de localización y movilidad de la población. Esa acción continuará siendo necesaria, pertinente y útil, por cuanto los Estados y gobiernos seguirán tratando de promover ciertas áreas y espacios subnacionales en función de sus objetivos de largo plazo, sus prioridades políticas y la participación o presión ciudadana; se deduce de lo anterior que los Estados y los gobiernos contarán con algún escenario deseado respecto de esas cuestiones, que guiará sus decisiones estratégicas y sus políticas al respecto. Pero estas políticas deberán conducirse bajo nuevas premisas. Una de ellas es el descarte de acciones que impliquen coerción, información sesgada o limitaciones al desplazamiento. Otra es la “actuación indirecta”, esto es, mediante incentivos de distinto tipo, como principal mecanismo para inducir la localización y el desplazamiento de la población (y de los agentes económicos). También cabe mencionar la coordinación intersectorial, por los efectos poderosos (muchas veces indirectos y en ocasiones inadvertidos por los distintos sectores) que las políticas sectoriales tienen sobre la localización y movilidad espacial de la población. Por último, están los factores emergentes, antes mencionados, relativos a la vinculación de la población y las comunidades con la tierra. Aunque este criterio está relacionado primariamente con los pueblos indígenas, también es válido para el resto de la población. En efecto, las redes sociales y el conocimiento del entorno adquiridos en un territorio dado no son trasladables, sino que son activos de las personas que se pierden en otros contextos territoriales. Por eso deben ser resguardados por las políticas públicas o compensados, en caso de pérdida por efecto de estas.

Como se indica en el capítulo IV, el principal hallazgo relacionado con el ámbito rural, su dinámica demográfica y sus relaciones con el desarrollo sostenible es la persistencia del éxodo rural, que va contra las predicciones de recuperación demográfica del campo basadas en la revitalización agrícola y la evidencia macroeconómica del dinamismo productivo de buena parte de los sectores primarios, que se asientan principalmente en el ámbito rural. Una paradoja similar se produjo en las décadas de 1950 a 1970, cuando se registró el mayor impulso oficial a las reformas agrarias y a la modernización agrícola en la región. Contra la expectativa original de aumento de la retención como resultado de ambos procesos, la emigración desde el campo continuó, si no se acentuó.

Este hallazgo y esta paradoja repetida sugieren que las políticas públicas tienen serias limitaciones para aumentar la retención de población en el ámbito rural. También apuntan a que incluso las transformaciones estructurales del agro impulsadas por el mercado enfrentan los mismos obstáculos. Los motivos se encuentran en una compleja combinación de factores históricos, en particular la concentración de la tierra y la baja productividad de la agricultura familiar, que finalmente hacen que las ganancias derivadas del dinamismo productivo rural lleguen o beneficien solo marginalmente a la mayor parte de la población rural.

A esa circunstancia, que actúa básicamente como un factor de expulsión, se suma una marcada y pertinaz brecha en las condiciones y oportunidades de vida entre las zonas rurales y las urbanas, siempre en desmedro de las primeras. De hecho, el procesamiento especial de los pocos censos de 2010 disponibles muestra que estas desigualdades persisten y actúan todavía como un imán que atrae al ámbito urbano a los habitantes del campo.

Un tercer factor que explica el escaso impacto de los intentos por retener población en el campo es que cada vez resulta más factible trabajar en actividades primarias residiendo en zonas urbanas. Esta posibilidad se debe a mejoras de conectividad y transporte y en su materialización influye poderosamente la naturaleza de las actividades primarias. Muchas de ellas tienen una marcada estacionalidad, se desarrollan en jornadas de semanas corridas y se pagan con sueldos relativamente elevados. Todos estos factores incentivan una disociación entre el lugar de residencia y el de trabajo. A menudo, en estas

actividades primarias se usan tecnologías avanzadas o se requiere un cierto nivel de formación, que se encuentra con más frecuencia en las zonas urbanas que en las rurales. Hay también actividades que requieren mucha superficie pero escasa mano de obra (salvo en épocas especiales), como las construcciones, las cosechas (de soja y otros granos, así como de frutas para la exportación) y las plantaciones de bosques, entre otras, por lo que tienden a ser expulsoras de minifundistas y se prestan a la contratación irregular de mano de obra rural.

De esta manera, el auge productivo de las zonas rurales genera beneficios atenuados y ocasionales para los habitantes del campo; más aún, en ciertos casos las ganancias quedan fuera del alcance de la mano de obra residente en el campo. Con todo, en el documento se mencionan ejemplos de dividendos directos del auge del sector primario, que incluye desde las denominadas “agrociudades” en el Paraguay hasta las ciudades extractivas en países andinos. Estas tienden a localizarse en las cercanías de las explotaciones y constituyen espacios de oportunidad (aunque también de riesgos, sobre todo ambientales) para la población rural del entorno. En ese sentido, los programas de desarrollo urbano sostenible y de ampliación del equipamiento y la infraestructura de esas ciudades pueden convertirse en un poderoso instrumento de política para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

El reconocimiento de las debilidades de las acciones tendientes a retener la población rural no implica un llamado a inhibirse de actuar en esta materia, si bien una intervención no debería obedecer tanto a la emigración neta rural en sí, sino a los efectos que esta tiene sobre la composición de la población rural. En el documento, estos efectos se estiman de manera directa con apoyo en metodologías innovadoras en un par de países de los que se cuenta con datos recientes idóneos (censos de 2010). Claramente, la emigración neta del campo es el factor demográfico que explica su envejecimiento prematuro y su desbalance de género (relación de masculinidad elevada). Además, tiende a erosionar un capital educativo de por sí bajo. Estos efectos preocupan porque pueden alimentar trampas de pobreza. Todo lo anterior justifica la actuación sobre esta pertinaz emigración. Pero, más que políticas de retención, lo que requieren las zonas rurales son intervenciones que ataquen simultáneamente sus condiciones de expulsión y sus asimetrías con las zonas urbanas, de manera que las primeras puedan también atraer población. La acción segmentada en una u otra dirección termina incentivando la migración hacia el ámbito urbano.

La evidencia sistematizada en el documento revela que el dinamismo productivo puede darse sin un atractivo migratorio permanente, lo que da pie a políticas de adaptación de zonas rurales con población decreciente por emigración, pero a la vez con insuficiente mano de obra relativamente calificada y déficit estacional de mano de obra no calificada. Se trata de un escenario radicalmente distinto al que existía cuando comenzó el éxodo rural, que ha llegado a caracterizarse como de oferta infinita de mano de obra no calificada (tanto para zonas rurales como urbanas). En la actualidad, el escenario es más diverso y, de hecho, hay países donde predomina un déficit de mano de obra en el ámbito rural. Es raro que esto ocurra en concomitancia con una emigración rural persistente, que además es principalmente de población en edad de trabajar. La respuesta a esta paradoja tiene que ver con el desajuste de calificación y la estacionalidad ya mencionados. En estas condiciones, las políticas de localización y movilidad en el campo ya no pueden limitarse solo a la población rural. Hay cada vez más residentes urbanos que trabajan en actividades primarias en ámbitos rurales. Lo mismo ocurre —a menor escala todavía, aunque en algunos países es mucho más visible— en el caso de los migrantes internacionales que van a trabajar al campo en labores estacionales. Las medidas concretas atañen tanto a aspectos operativos —la manutención, el alojamiento y la circulación de esta fuerza de trabajo móvil— como a asuntos de protección social y de ejercicio de derechos de los migrantes, entre ellos el acceso a la salud y al cuidado de los niños, la formalización de los contratos, la sindicalización y la evitación de abusos, maltratos y discriminación.

Esta mayor interacción entre el ámbito rural y el urbano pone en cuestión la validez de la distinción en las políticas. La conclusión del estudio al respecto es mixta. Por una parte, las definiciones basadas en gradientes —que se prestan a diversos criterios y que en la actualidad son objeto de investigación y debate— resultan técnicamente más idóneas porque capturan mejor la diversidad demográfica, socioeconómica y hasta cultural dentro del territorio rural. Por otra parte, la definición dicotómica aún mantiene validez, por cuanto todavía logra reflejar nítidamente las desigualdades y diferenciales sociales entre las zonas rurales.

La diversidad dentro del ámbito rural es clave, porque ante situaciones heterogéneas las políticas homogéneas suelen fallar, al igual que ante condiciones diversas entre territorios rurales caben acciones en que al menos se reconozca y considere la especificidad de los diferentes territorios. En el documento se detalla un par de factores importantes en relación con la diversidad rural vinculados con el territorio y la movilidad de la población. El primero tiene que ver con la discusión sobre la dispersión y las definiciones basadas en gradientes a las que se aludía antes. Las zonas rurales cercanas a las ciudades o a las vías de conexión regional o nacional presentan ventajas desde el punto de vista productivo y social. Además, pueden servir de plataforma, a la vez que de lugar de referencia, para la acción pública (en particular con respecto a los servicios) en el ámbito rural. El segundo factor atañe al empleo rural no agrícola (en cierta medida, la contracara de los trabajadores primarios con residencia urbana), que está aumentando y constituye una alternativa económica significativa para el futuro de los territorios rurales. La cantidad de ocupados y la relevancia económica del empleo rural no agrícola varían según las zonas. Pero, además de diversificar la base productiva, suelen ser actividades que requieren un cierto nivel de calificación, por lo que pueden contribuir a la permanencia de personal calificado en el ámbito rural (o incluso atraerlo de zonas urbanas, como acontece con el empleo rural no agrícola vinculado a la economía verde, el turismo rural y las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros rubros).

En lo que atañe a las asimetrías entre el ámbito urbano y el rural, la evidencia sistematizada en el documento en materia de localización y agrupamiento de la población rural ratifica que esta todavía presenta una alta dispersión, normalmente aunada con escasa conectividad física, lo que conlleva condiciones de aislamiento. Salvo en casos excepcionales, este aislamiento no constituye una barrera a la emigración, porque la información sobre el resto del mundo circula hasta en los lugares más recónditos; en cambio, sí complica significativamente la prestación de servicios básicos y el acceso a oportunidades existentes en otros lugares. Las medidas para contrarrestar este aislamiento son varias y entre ellas cabe mencionar las que: i) promueven una mayor conglomeración de la población rural, típicamente mediante la nucleación en poblados pequeños pero bien servidos y conectados; ii) identifican núcleos de población (urbana o rural) más accesibles para la población dispersa y que concentran la oferta de servicios básicos; iii) ofrecen, mediante diversos procedimientos, atención *in situ* a la población dispersa; iv) llegan directamente a la población aunque esté dispersa, de lo que son un ejemplo —aunque no exento de problemas y debates— los programas de transferencias condicionadas, que se iniciaron en zonas rurales y han tenido efectos importantes para la reducción de la pobreza; v) facilitan el traslado pendular (diario o por períodos más largos) de población a centros urbanos con propósitos múltiples (laborales, educativos, sanitarios o administrativos, entre otros); vi) aumentan la conectividad mediante el emplazamiento de rutas, vías y otras infraestructuras de conexión, y vii) facilitan la conectividad virtual usando las tecnologías de la información y las comunicaciones. En cualquier caso, todas estas medidas parten de una premisa básica: la población, con independencia del lugar en que resida, tiene derechos, entre ellos el de acceso a servicios básicos, por los que debe velar el Estado.

Desde fines de la década de 1990 e inicios del siglo XXI, a la par que la discusión sobre la nueva ruralidad se plantea el enfoque territorial del desarrollo rural. Según ese planteamiento, que tiene importantes repercusiones en la definición de las políticas públicas —pues el territorio se convierte en

objeto de las políticas— se concibe el desarrollo rural como articulador de políticas sectoriales en espacios territoriales y, además, se implica que estas políticas deben aplicarse de manera diferenciada dependiendo del contexto. En el enfoque territorial, el eje articulador es el espacio multidimensional —económico, social, político, ambiental y cultural—, de modo que las políticas proporcionan orientaciones estratégicas que potencian los instrumentos tradicionales del desarrollo rural y sectorial y se centran en el impacto sobre el ámbito redistributivo, el crecimiento económico, la preservación de las riquezas sociales y naturales y la integración social y territorial. Este enfoque se ha considerado en varios países de la región —el Brasil, el Ecuador, Guatemala y México—, pues se ha transformado en un elemento democratizador, al incorporar con fuerza la articulación de políticas y programas con base territorial, así como la participación efectiva de la sociedad civil organizada, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, además de la adopción de la identidad cultural como la característica aglutinadora de los territorios.

En el recuadro XI.2 se exponen las experiencias del Brasil, Guatemala y México en la implementación de políticas de desarrollo rural con un enfoque territorial y se hace referencia a las diversas instancias legislativas o políticas en donde se ha incluido esta orientación. Si bien no en todos los países de la región se ha incorporado este enfoque, en muchos se han impulsado políticas de desarrollo rural y lucha contra la pobreza. Además, los gobiernos coinciden en la importancia del desarrollo sostenible del campo y la agricultura como requisito para el logro de los objetivos de su política pública y sus estrategias de modernización. Estas políticas complementan las metas de crecimiento económico y de desarrollo social en cada país y pueden contribuir a los esfuerzos para alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Recuadro XI.2

EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

Durante la última década se han cosechado experiencias en varios países de la región que han incluido este nuevo enfoque territorial en su constitución, en nuevas leyes o en políticas de desarrollo rural.

En México se promulgó en 2001 la Ley de desarrollo rural sustentable, en que se establecía el enfoque territorial como marco conceptual y programático con que se orienta la estrategia de desarrollo de los municipios en el país. La ley se apoya en un amplio marco de procesos de descentralización, municipalización y federalización, producto de la modernización estatal, y ha generado importantes avances institucionales, como el Programa Especial Concurrente, los sistemas y servicios para áreas prioritarias de política, los colegiados territoriales, la planeación territorial participativa y la municipalización de la gestión territorial. La experiencia territorial mexicana apunta a generar estrategias comunes de programación, planeación y gestión de la inversión pública, bajo criterios de coordinación, articulación y concurrencia, favoreciendo una relación funcional y sinérgica entre los diferentes tipos de intervención pública en los territorios. Un claro ejemplo de esto es la aplicación del Programa Especial Concurrente como estrategia de ejecución de políticas sectoriales federales en los niveles municipales, en especial, rurales, con un presupuesto concurrente y una estructura interinstitucional conformada por la Comisión Intersecretarial, en la que participan 13 secretarías de Estado, coordinadas por la Subsecretaría de Desarrollo Rural y por estructuras para la coordinación en el nivel de los estados. Los colegiados territoriales propuestos en la ley se constituyen en una estructura institucional de gestión, participación, negociación y planificación en todos los niveles territoriales. Estos colegiados tienen como unidad básica los consejos municipales de desarrollo rural sustentable y los comités sistema producto como apoyo a la política productiva. De la mano de los colegiados surge un intenso proceso de planeación territorial participativa con objeto de orientar las demandas de productores, organizaciones y comunidades a través de planes de desarrollo rural, que determinan visiones prospectivas, ejes estratégicos y proyectos territoriales de desarrollo que se apoyan en las capacidades locales. Finalmente, la experiencia mexicana da una gran importancia al proceso de municipalización de la gestión territorial, al favorecer acuerdos del Gobierno federal con los gobiernos locales y la coordinación con los gobiernos estatales. Estos mecanismos han conducido a la simplificación de la oferta de programas y a la descentralización de las reglas de operación.

Recuadro XI.2 (conclusión)

Mientras tanto, el Brasil ha apostado por el desarrollo rural con enfoque territorial para combatir la pobreza y reducir las desigualdades sociales, y lo ha hecho a través del programa Territorios de ciudadanía, que se inició en el año 2008. El emprendimiento —que abarcaba 120 zonas— alcanzó a fines de 2009 una inversión de 10 billones de dólares, con millones de familias pobres como beneficiarias. Este programa es el más grande que se ha lanzado en América Latina y uno de sus principales éxitos ha sido promover el mundo rural desde el Gobierno federal brasileño y de los gobiernos municipales. El objetivo primordial era mejorar los ingresos y la calidad de vida de las poblaciones brasileñas más vulnerables y que sufren las mayores desigualdades en las zonas rurales del país. El fortalecimiento de las redes sociales de cooperación en los territorios, el reforzamiento de la gestión social y la creación de capacidades han sido estrategias acompañadas de la inclusión productiva de las familias beneficiarias. Al menos siete millones de brasileños participaron en el programa de desarrollo de políticas públicas en 120 territorios rurales. Durante el segundo año del programa se involucró al sector empresarial privado; un hito importante, puesto que para el Gobierno brasileño no se puede hablar de desarrollo integral sin la contribución de todos los actores de la sociedad.

Guatemala ha establecido varias instancias que promueven el desarrollo rural con un enfoque territorial. Por una parte ha orientado su estrategia de gestión hacia intensos procesos de ordenamiento territorial, producto de una normatividad que consagra la descentralización como el principio estructurador de una política que busca la cesión de competencias del Estado central a favor de los municipios y las instancias territoriales intermedias. Esta institucionalidad tiene sus bases en la aplicación de un principio de autonomía, el desarrollo de un sistema de consejos de desarrollo, un Gabinete de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Planeación Estratégica (SINPET). Asimismo, se instituyó el Gabinete de Desarrollo Rural, bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) de la Presidencia, con el liderazgo directo de la Vicepresidencia de la República y la participación de las instancias nacionales responsables de la política sectorial. Con este Gabinete, la responsabilidad del desarrollo rural recae en una instancia nacional y no sectorial, lo que ejemplifica la redefinición de los esquemas de poder, ya que esa misma institución es responsable del Plan de Desarrollo Rural del país. El Sistema Nacional de Planeación Estratégica Territorial engloba la planeación regional y territorial como marco de los planes estratégicos territoriales, formulados, concertados y gestionados con una alta participación del modelo de consejos territoriales. Estos planes tienen carácter integral, multisectorial y de largo plazo. Por último, en 2009 se diseñó una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral a partir de los notables resultados obtenidos en los espacios de diálogo, entre el gobierno y diversas organizaciones sociales, sobre desarrollo rural integral y la resolución de la conflictividad agraria laboral y ambiental. El objetivo principal de esta política es lograr un avance progresivo y permanente de la calidad de vida de los sujetos de política y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y el uso sostenible de recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar un desarrollo humano integral sostenible en el área rural.

Fuente: Rafael Echeverri y Octavio Sotomayor, 2010 [en línea] <http://www.reflejosocial.com/politicas-sociales/territorios-de-ciudadania-una-apuesta-de-brasil-por-el-desarrollo-rural>.

El capítulo V atañe a territorios —muchas veces rurales, pero no siempre— con especificidades muy marcadas desde el punto de vista histórico, analítico y de política. Se trata de las áreas de baja densidad demográfica, que constituyen una parte importante del territorio regional y son clave para el desarrollo sostenible a escala mundial. Estas áreas corresponden a una gran diversidad de territorios que tienen vínculos muy distintos con la dinámica demográfica y el desarrollo sostenible. En el documento estos territorios se agrupan en unas pocas categorías: i) selva húmeda, con población aborígen y que, por sus riquezas, históricamente ha despertado el interés de diferentes actores y ha sido ocupada de manera gradual mediante avanzadas espontáneas y desordenadas o mediante programas oficiales de colonización (hoy virtualmente en desuso, como se explicó antes en este mismo capítulo); ii) zonas desérticas y esteparias, por definición hostiles al asentamiento humano pero objeto de ciclos de poblamiento en virtud de las alzas y bajas de sus riquezas naturales, típicamente extractivas, y iii) áreas costeras hasta hace poco escasamente habitadas, “descubiertas” por la industria del turismo global, que las usa bajo formatos diferentes (megaproyectos invasivos, urbanización permanente, emplazamientos aislados y exclusivos, microproyectos basados en actores locales y ecoturismo, entre otros).

En el documento se subraya algo aparentemente simbólico, pero revelador de la visión que se tenía de esas áreas. Se trata del uso de la expresión “espacios vacíos” para identificarlas, con lo que se hacía tabla rasa de la vida que contenían: población aborigen, colonos espontáneos, fauna y flora. Lo anterior parece obvio en la actualidad, pero fue invisible (o invisibilizado) hasta hace una pocas décadas. En cualquier caso, los nuevos significados que han adquirido estos territorios les han valido una creciente presencia en la agenda pública y en el debate mediático. Y uno de los puntales de su nuevo estatus es la valoración de la vida que albergan.

El principal hallazgo sobre estos territorios es que su escenario demográfico actual difiere de la situación y de las expectativas existentes durante el siglo pasado. Aunque las realidades varían por países y regiones, el sistema de asentamientos humanos está relativamente consolidado, existe infraestructura y tejido productivo, cuentan con mayor conectividad, se ha forjado una identidad territorial y se ha instaurado una institucionalidad pública y social. Desde luego, en todos estos ámbitos existen déficits, que pueden ser todavía muy importantes en algunas regiones, pero ya no se habla 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, a menudo pueblos indígenas o población foránea asentada en esos territorios mucho antes del inicio de los programas o los procesos de ocupación masivos.

Esta realidad emergente de las áreas de baja densidad, que aun manteniendo su escasa presencia demográfica dentro del total nacional albergan poblaciones mucho más numerosas que en el pasado y una red de asentamientos humanos más compleja y diversificada, con metrópolis y ciudades intermedias, impone un nuevo escenario a las políticas públicas. Se trata de comunidades que aún dependen en gran medida del apoyo estatal directo. Otras comunidades han basado sus progresos, o al menos su expansión, en incentivos públicos (subsidios, regalías, bonificaciones y franquicias, entre otros) que, en caso de ser retirados, podrían provocar su colapso. Incluso aquellas cuyo atractivo se ha cimentado en la inversión privada y en industrias rentables (por ejemplo, el turismo) necesitan de un involucramiento activo del Estado para atender un conjunto de externalidades (entre ellas las ambientales y las relativas a la seguridad ciudadana) y proveer bienes y servicios públicos vitales para el buen funcionamiento de la industria¹.

En esta línea, varias experiencias sugieren que la misma población de estas áreas es la más consciente de la importancia del apoyo de la administración central. En efecto, varios episodios recientes muestran cómo, 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. Un ejemplo de lo anterior se dio en el verano de 2011 en Magallanes

¹ Eso no significa que el Estado haya desempeñado un papel ordenador de esta industria, que de hecho se ha expandido al margen de una estrategia de desarrollo sostenible de origen público. En un reciente diagnóstico de uno de los casos nacionales emblemáticos de este auge turístico (el de la 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, 2005, pág. 88). Vale decir que el Estado se ha involucrado como actor y eventualmente ha apoyado la expansión de la industria turística en estas áreas, pero salvo casos excepcionales, como el de Cuba, no ha conducido ni controlado esta expansión.

(duodécima región de Chile, la más austral del país y cuya capital, Punta Arenas, se encuentra a 2000 kilómetros al sur de Santiago). La rebelión popular que se desató en esa región como respuesta a una decisión del gobierno central de reducir el subsidio al gas (combustible ampliamente usado allí, sobre todo para calefaccionar, y cuyos yacimientos se encuentran en la zona) obligó al gobierno a ceder y a negociar un acuerdo en virtud del cual se mantuvo en general el subsidio al gas.

Por su parte, los pueblos indígenas originarios de estas áreas se han constituido en un agente que redefine las opciones de la ocupación y que, además, reclama al Estado-nación derechos y atención específicos. Estas comunidades fueron invisibilizadas y menospreciadas durante los procesos de ocupación inducida por el Estado. Muchas veces fueron violentadas y engañadas por actores interesados en las riquezas naturales de sus territorios. En la actualidad, la mera organización de estos pueblos los convierte en agentes relevantes. Además, desde el Estado se advierte un nuevo trato, impulsado por actores e instancias internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la declaración de derechos colectivos por parte de las Naciones Unidas. En América Latina, ejemplos ilustrativos de esta nueva posición del Estado, según la cual se reconocen el patrimonio y los derechos históricos de los pueblos indígenas respecto de sus territorios, son la nueva constitución del Ecuador² y, en el mismo país, el reciente Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización, en que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos amazónicos sobre ese ecosistema. Cabe destacar que esto se hace en el marco de una ley que aún no se ha elaborado, de modo que el alcance de los reconocimientos solo se podrá evaluar cuando se conozca el contenido final de la norma.

Tal como se citó en el caso de la región chilena de Magallanes al ilustrar la presión que pueden ejercer las comunidades locales para que se mantengan tratos especiales a ciertas áreas periféricas pobladas al amparo del Estado, pueden señalarse varios ejemplos del creciente papel que están teniendo las comunidades indígenas en los destinos de los territorios que habitan desde tiempos remotos. El más reciente es el conflicto nacional registrado en Bolivia (Estado Plurinacional de) por el proyecto del Gobierno de construir una carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Este espacio se encuentra entre los departamentos bolivianos de Beni y Cochabamba y tiene una doble categoría de protección: parque nacional y territorio indígena de moxeños, yurakarés y chimanes. Al igual que lo acontecido en Magallanes, el resultado de esta pugna se inclinó, al menos hasta la fecha de elaboración de este documento, hacia la comunidad indígena local, pues el Gobierno decidió suspender el proyecto y negociar una eventual redefinición de este con la comunidad. En otras partes de la región persisten conflictos similares. Su origen difiere (represas, plantas generadoras de energía, minas, sumideros, plantaciones, vías e instalaciones varias), pero tienen en común la reacción de la comunidad local cuando siente que no es escuchada o que sus derechos son atropellados. Esto último es clave, porque en muchos casos estas explotaciones generan trabajo y riqueza para la población local (excluyendo lo devengado por compensaciones, que normalmente no contribuyen al desarrollo de las comunidades) y, por ende, podrían ser bienvenidas por estos habitantes y resultar beneficiosas para el desarrollo sostenible de estas áreas. Pero la experiencia hasta la fecha muestra una inquietante prepotencia de los inversores y de los responsables de adoptar decisiones a nivel central, que aún se afirman en el discurso abstracto de las necesidades del país y de pingües ganancias para validar los proyectos, olvidando que es la población local la que sufre sus secuelas y la que muchas veces no tiene acceso a los beneficios.

Con estas ilustraciones no se pretende omitir del análisis la importancia del poder central, que debe velar por el desarrollo nacional. Solo se intenta subrayar la emergencia de un nuevo escenario en que resulta inadmisibles aplicar medidas que pasen por alto la opinión, los intereses y la cosmovisión de las comunidades que residen en estas zonas de baja densidad.

² En particular en su artículo 57.

Finalmente, en la nueva concepción sobre estos territorios se otorga gran importancia a su preservación y como argumento para ello se destaca su valor para la biodiversidad y los equilibrios ecosistémicos globales, como se aprecia en el recuadro XI.3. Esto supone que, al menos desde el punto de vista formal, hay una inquietud específica por los efectos ambientales de la ocupación y explotación de estas zonas, 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 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), la institucionalidad creada y las políticas y programas implementados para resguardar, resarcir y recuperar estos ecosistemas ocupen un lugar de privilegio (véase el recuadro XI.4). Ahora bien, el hecho de que en la Amazonia brasileña coexistan estos logros con situaciones en que predominan el daño ambiental y la expulsión o exclusión de la población local revela el carácter fractal de las relaciones entre población y desarrollo, por lo que las iniciativas públicas exitosas a escala nacional deben ser reforzadas a escala local, donde por diversas razones no operan adecuadamente.

Respecto de las áreas fronterizas, tratadas en el capítulo VI, las recomendaciones de política están directamente relacionadas con los espacios analizados. Existen importantes diferencias entre estos espacios, que incluyen desde áreas donde se ha consolidado un ámbito propiamente transfronterizo y la migración y la movilidad de la población configuran un mecanismo de integración regional (por ejemplo, entre el Ecuador y Colombia), hasta zonas donde la frontera define más bien un espacio de distinción y separación de dos naciones, entre las cuales el intercambio migratorio (típicamente asimétrico) tiene un alcance nacional (por ejemplo, en el caso de Haití y la República Dominicana). Sin embargo, a pesar de esa diversidad, emerge un conjunto común de problemas y déficits que ameritan políticas específicas.

Las políticas relativas a la salud, en particular la sexual y reproductiva, son clave por cuanto los servicios de salud en las zonas de frontera son claramente deficientes o no bastan para atender la demanda, ni siquiera de la población nativa. En ese sentido, la principal recomendación de política es integrar a los gobiernos locales en el esfuerzo de adecuar la oferta a las necesidades reales de la población fronteriza, tanto la local como la migrante. Asimismo, es crucial incorporar a esta tarea a las organizaciones de la sociedad civil, que pueden aportar mucha experiencia en materia de atención de salud de migrantes.

Recuadro XI.3

PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA Y LA ETNICIDAD EN LA AMAZONIA: 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.

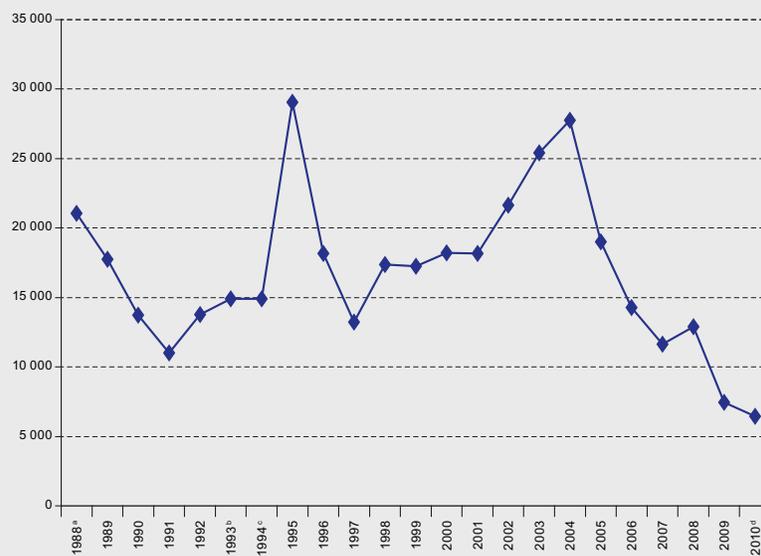
Artículo 12.- Biodiversidad amazónica.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del territorio amazónico, el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, de manera concurrente, adoptarán políticas para el desarrollo sustentable y medidas de compensación para corregir las inequidades.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

Fuente: Gobierno del Ecuador, Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización [en línea] <http://asambleanacional.gob.ec/leyes-asamblea-nacional.html>.

Recuadro XI.4
**EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN
 EN LA AMAZONIA LEGAL DEL 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 Amazonia llevaron al Gobierno del 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, estatal, 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 con la propiedad de tierras; monitoreo y control ambiental y fomento a las actividades productivas. A partir de 2005 se observa una sensible caída en las tasas de deforestación, como demuestra el gráfico.

BRASIL: TASA ANUAL DE DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA LEGAL
 (En km²/año)



Fuente: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), “Taxas anuais do desmatamento 1988 até 2010” [en línea] 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 Estimación.

Algunas de las medidas clave han sido operaciones de fiscalización, la difusión de listas de municipios en que la deforestación había llegado a niveles críticos y un decreto que impedía a las instituciones financieras del sector público otorgar créditos a agentes económicos con actividades en áreas deforestadas. A esto se ha sumado una creciente presión del mercado por obtener garantías sobre 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 soja producida en áreas deforestadas). El Plan ha sido reevaluado y reorientado periódicamente, respondiendo a lecciones aprendidas y a cambios en los patrones y en los factores motivadores de la deforestación. A pesar de todas esas medidas, la deforestación acumulativa de la Amazonia brasileña es sustancial, ya que representa más de un 17% de la zona de bosque original.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (versión preliminar)* (LC/L.3346), Santiago de Chile, 2011.

Sobre las desigualdades regionales, que se examinan como desigualdades entre DAM en el capítulo VII, el foco está puesto en las políticas relacionadas con la localización y, sobre todo, con la movilidad y la migración interna. En ese sentido, los principales mensajes de política se presentaron ya en el análisis de los hallazgos en los capítulos III y IV.

Por una parte están el reconocimiento del derecho a migrar y los réditos de la migración desde regiones pobres hacia regiones ricas, tanto para las personas que migran como para la economía nacional y la de las regiones dinámicas. En su versión ortodoxa, de esta lectura de la realidad se desprenden planteamientos que promueven la política de “dejar hacer”, por cuanto son las fuerzas del mercado las que guían las decisiones y los flujos migratorios, que se suponen funcionales para los individuos y para el sistema económico, respectivamente. Además, con esta visión se atribuye a la migración un efecto de arbitraje de las desigualdades regionales y, por ello, se la considera una fuerza que favorece la convergencia interregional a largo plazo.

Por otra parte está la evidencia sobre el predominio de los factores de expulsión en las regiones de pobreza crónica de América Latina, lo que impone cotas a la racionalidad de la decisión migratoria. En la misma dirección están el envejecimiento prematuro y la pérdida de recursos humanos jóvenes y relativamente calificados que origina la emigración neta desde las regiones de pobreza crónica, lo que hace que la migración propicie una trampa de pobreza. Por otra parte, los datos actuales tampoco avalan la hipótesis de una convergencia socioeconómica entre los espacios subnacionales en buena parte de los países de la región.

En vista de lo anterior, el principal mensaje de política del texto es que, con independencia de sus determinantes, la migración interna se enmarca en el ejercicio de derechos inalienables de las personas, en particular el de libre circulación dentro de los espacios nacionales. Por ende, no hay justificaciones de carácter político ni legal para que se adopten políticas o programas orientados a fijar o mantener la población en los territorios de pobreza crónica. Con todo, esta emigración no es inocua para las regiones pobres y actuar sobre ella o sobre la corriente opuesta, es decir, la inmigración, sí puede convertirse en un objetivo de la política pública. En cualquier caso, estas iniciativas no pueden coartar el derecho al libre movimiento de las personas y deben operar básicamente mediante incentivos.

Al respecto, en el documento se retoman las propuestas elaboradas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en los últimos años, tendientes a recuperar las políticas de desarrollo regional, pero reconociendo a la vez la importancia de la globalización y las fuerzas del mercado. Lo anterior se plasma en un conjunto de conceptos centrales que retoman la iniciativa pública en materia regional, si bien de manera 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, que apuntan a fortalecer la capacidad de las regiones para insertarse en los mercados globales y competir en estos a escala nacional e internacional.

Esto exige un apoyo a través de políticas y programas centrales, en la medida en que la competitividad requiere inversión, infraestructura, servicios y recursos humanos calificados, entre otros factores. Sin embargo, de acuerdo con los términos antes expuestos también exige una capacidad endógena para guiar y gestionar todos los componentes objetivos de la competitividad. Se hace hincapié en la pertinencia de un empuje y una visión estratégica que partan de las regiones, algo que no estaba presente en las fases previas de las políticas de desarrollo regional. La oportunidad de estas intervenciones se basa en un diagnóstico compartido según el cual los principales factores que impulsan la 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, pág. 95).

Por otra parte, también se consolidan como centrales los conceptos de equidad y respeto de derechos con independencia de la ubicación geográfica de las personas. Esto no se traduce, por cierto, en una igualación inmediata de las condiciones en todo el territorio, lo que de hecho no sería posible porque hay desigualdades económicas y sociales acumuladas, se dan contextos de competitividad distintos entre regiones y las condiciones geográficas tienen efectos objetivos sobre la prestación de ciertos servicios. Con todo, estos conceptos revelan un nuevo norte para la política regional que atañe a la observancia de derechos en todo el territorio. Asimismo, apuntan a garantizar, al menos, equidad territorial en materia de acceso a los recursos y servicios públicos.

De los instrumentos de esta fase destacan por su relevancia 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 respeto de derechos. El establecimiento de estrategias regionales elaboradas colectivamente y el fortalecimiento de los liderazgos regionales representativos son importantes aportes para el desarrollo regional sostenible. Se ha definido otra estrategia sobre la base de 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. También se han propuesto como herramientas clave del desarrollo regional los modelos de asociatividad de múltiples actores para actividades productivas locales (Rodríguez y Busso, 2009). Estos modelos —denominados *clusters* en la literatura técnica— se asemejan a una red conformada por actores locales, recursos (humanos, naturales y de infraestructura), actividades económicas (productivas, comerciales, técnicas, financieras y asistenciales) y sus relaciones (interdependencia e intercambios). Las vinculaciones dentro de estos ámbitos 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.

En virtud de esta diversificación de componentes (productivos, sociales y políticos) y de la multiplicación de nuevos instrumentos, que se suman 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 el recuadro XI.5). Un punto importante de esta propuesta y de la discusión general sobre las políticas territoriales regionales es la distinción entre el ámbito regional y el local. Mientras este último se ha visto privilegiado en el denominado proceso de descentralización, en que los gobiernos locales (municipales) han ampliado sus funciones, competencias y recursos (a veces con desequilibrios entre las tareas y recursos nuevos), la regionalización ha sido un proceso menos definido que se ha caracterizado por marcadas 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, tras 20 años de 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, 2010a, págs. 153 y 154).

Recuadro XI.5

HACIA UN ENFOQUE DE FAMILIA DE POLÍTICAS TERRITORIALES

Actualmente, dada la heterogeneidad y amplitud de las preocupaciones territoriales —en contraste con 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, págs. 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 descentralización mayor y más asentada 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 se ha traducido en un mayor desarrollo regional. Por lo tanto, resulta decisiva 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 últimamente por las nuevas estrategias para combatir la pobreza, en que se aprecia que algunos programas nacionales cumplen también funciones descentralizadas; al mismo tiempo, se observan programas locales que cumplen, además, funciones nacionales. Esto provoca que la preocupación se centre en la articulación entre diferentes niveles de gobierno.

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

Fuente: J.C. Ramírez, I. Silva y L.M. Cuervo, “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: 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), 2009.

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

La urbanización demográfica (y también la socioeconómica) continúa, lo que se ilustra en el capítulo VIII del documento no solo con proyecciones de población, sino también con los primeros resultados de los censos de la década de 2010. El avance de la urbanización se debe exclusivamente a la transferencia neta desde el campo; si esta no existiera, la región se ruralizaría porque el crecimiento demográfico vegetativo es inferior en la zona urbana. Como la persistencia de este proceso se verificó incluso en períodos de especial adversidad para las ciudades —la década de 1980 y la fase inicial del modelo de apertura, privatización y desregulación—, el escenario más probable a mediano plazo es que la urbanización prosiga, no obstante sus elevados índices actuales, que ubican a América Latina como la región más urbanizada del mundo en desarrollo. En ese sentido, las políticas para frenar la urbanización no solo son discutibles por razones técnicas y de derechos, sino también en términos prácticos, pues casi con seguridad fracasarían. La principal implicación de política de esta tendencia es que las demandas y requerimientos sociales no solo se concentrarán en las ciudades, sino que acentuarán su perfil urbano.

En la década de 2000, la reducción del ritmo de crecimiento de la población urbana se unió en una combinación virtuosa a mayores recursos fiscales, la revalorización de lo urbano y de las ciudades en general y una creciente determinación política para actuar en materia urbana. Esto se expresó en políticas públicas específicas para enfrentar los diferentes “déficits urbanos” acumulados durante decenios —entre otros factores, por la aceleradísima expansión de la población urbana entre las décadas de 1940 y 1970— en ámbitos como la vivienda, los servicios básicos, el transporte masivo y los espacios colectivos, entre otros. Tales iniciativas han rendido frutos y algunos de estos déficits han comenzado a reducirse, aunque de manera moderada y con variaciones entre los países y a escala subnacional. En estas políticas se han comenzado a incorporar criterios novedosos en materia de reconocimiento de derechos de la población, función social de la propiedad urbana, construcción y funcionamiento integrado de la ciudad, sostenibilidad y cuidado del medio ambiente, participación ciudadana en decisiones (incluida la elaboración de presupuestos) y valoración de la diversidad. Una expresión palmaria de este espíritu emergente de las políticas urbanas fue el Estatuto de las ciudades y la posterior creación del Ministerio de las ciudades en el Brasil; de hecho, en el inciso I de su artículo 2 se establece como directriz de la política urbana:

El derecho a ciudades sostenibles se entiende como el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras³.

Con todo, esta misma experiencia revela que pasar del espíritu a un cambio efectivo de proceder es complicado, sobre todo si hay muchos intereses en juego (véase el recuadro XI.6).

Recuadro XI.6

EL ESTATUTO DE LAS CIUDADES DEL BRASIL: APORTES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS

El “Estatuto das Cidades” (Ley 10.257 de la República Federativa del Brasil, promulgada el 10 de julio de 2001) es uno de los hitos más relevantes en materia de legislación, institucionalidad, política e ideario urbano de la década de 2000 en América Latina. Fue antecedido por un movimiento social de alcance más amplio que culminó con la constitución de 1988. Esta nueva carta magna, calificada de “ciudadana” por su énfasis en los derechos de las personas, contiene una sección de política urbana (artículos 182 y 183), que otorga rango constitucional al ordenamiento territorial local.

El principal objetivo del Estatuto de las ciudades fue establecer las directrices generales de la política urbana y reglamentar los artículos antes mencionados, que versan, *grosso modo*, sobre la exigencia de un plan director para todos los municipios con más de 20.000 habitantes, la noción de función social de la propiedad urbana y sus vinculaciones con procedimientos para evitar la especulación y promover el acceso a suelo urbano (Urani, 2010).

Respecto de las directrices de política urbana, se destacan la gestión democrática por medio de la participación popular, la cooperación entre el Gobierno, la iniciativa privada y otros sectores para la consolidación del proceso de urbanización, el establecimiento del plan director como instrumento básico de la planificación, el desarrollo y la expansión urbana, y la planificación de las regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones. Entre los instrumentos que estableció, además del plan director y de las instancias formales de participación comunitaria, están las zonas especiales de interés social (ZEIS). Estas apuntan a la regularización de los asentamientos informales y a la viabilización de la construcción de viviendas de interés social (VIS) mediante varios instrumentos, entre ellos la exigencia de cotas mínimas de VIS en cada emprendimiento (Rodrigues, 2011; Urani, 2010). Asimismo, se establecieron otras medidas e instrumentos contra la especulación inmobiliaria y a favor de la regularización de la propiedad. Desde el punto de vista institucional, el estatuto se vio reforzado por la creación del *Ministerio das Cidades* en 2003 y la instalación de los conceptos de derecho a la ciudad y derecho a la vivienda a partir de la constitución ciudadana.

³ Véase [en línea] www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Recuadro XI.6 (conclusión)

No obstante sus aportes formales y sus logros concretos —entre ellos, multiplicación de los planes directores, de los espacios e instancias de participación, de las redes de servicios básicos, de los programas de radicación, regularización y mejoramiento de asentamientos informales, y de la construcción de vivienda de interés social (Rodrigues, 2011)—, su impacto concreto ha sido inferior al esperado y ha tenido diversas segmentaciones según el tipo de ciudad (en general, las menores están más rezagadas en su implementación), voluntad y capacidad del gobierno local y estatal, entre otros factores. Además, diversos investigadores plantean que no ha logrado encaminar el modelo de desarrollo urbano del Brasil hacia una dirección plenamente sostenible e inclusiva. Respecto de esto último se critica tanto la persistencia de modalidades cortoplacistas, poco transparentes, especulativas e informales de expansión y edificación en las ciudades, en que el énfasis se pone en la vivienda como mercancía y no como derecho a una morada adecuada. Según una de las principales impulsoras del Estatuto y actualmente crítica de su implementación y resultados:

Desde el punto de vista de la gestión territorial, aunque desde 2001 esté aprobado un nuevo marco normativo —el Estatuto de la ciudad— que, teóricamente, dotaría a los municipios de mayor poder sobre el proceso de urbanización, las formas predominantes de regulación —la parcelación del suelo y la zonificación— sufrieron pocas modificaciones y no se produjo ningún consenso político sobre la función social de la propiedad. Lo mismo podemos afirmar en relación con las instancias participativas en el terreno del desarrollo urbano: aun después de ser institucionalizadas no ganaron peso ni arraigo suficientes para invertir el sentido de los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo urbano en el país. Queda fuera del ámbito de este artículo analizar los obstáculos que se opusieron a la aplicación de esta agenda, así como las innovaciones y formas de resistencia que estas propiciaron. A efectos de la hipótesis que pretendemos presentar, más que una supuesta “voluntad política” de aplicar un plan director participativo o de fortalecer instancias de participación, los gobiernos carecen claramente de incentivos para hacerlo, ya que, como veremos más adelante, en el actual modelo federativo y sistema político brasileños los procesos de toma de decisiones acerca de las inversiones y el destino de la ciudad están estructurados sobre otra lógica (Rolnik y Klink, 2011, pág. 14).

A lo anterior, más adelante se añade lo siguiente:

Predomina la idea de que la vivienda es una mercancía o, incluso, un activo financiero, en un contexto en que lo más importante es producir casas masivamente. Evidentemente, eso no guarda una relación directa con la vivienda adecuada (Rolnik, 2011, pág. 41).

Fuente: André Urani, “O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras”, *Regiões metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Fernanda Magalhães (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010; Fabíola Rodrigues, “Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000”, *RELAP*, año 5, Nº 8, enero/junio de 2011; R. Rolnik y Jeroen Klink, “Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?”, documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la ANPUR, Río de Janeiro, 2011 [en línea] www.observatoriodasmetropoles.net/download/raquel_rolnik.pdf; y R. Rolnik, “Entrevista, Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes”, *Revista electronica e-metropolis*, Nº 5, año 2, junio de 2011.

Muchos de los programas desarrollados para enfrentar los déficits urbanos incorporaron criterios novedosos asociados a un paradigma emergente que prioriza la intervención y la regulación públicas, combinadas con la participación de la población, el respeto a los derechos de las personas y la gobernabilidad democrática integral de la ciudad. Esto contrasta con el modelo de gestión urbana previo, que no solo era menos intervencionista y regulador, sino también más tecnocrático, vertical y focalizado. Con todo, no se produce un cambio de paradigma, sino más bien una convivencia, a veces tensa, entre dos enfoques. Los programas para reducir el déficit habitacional son ilustrativos. En general, su principal componente sigue siendo la construcción masiva en la periferia. Esto supone un avance respecto de períodos, como la década de 1980, en que esa actividad de edificación fue escasa. Sin embargo, suele tener como contrapartida efectos adversos en materia de gobernabilidad y funcionamiento de las ciudades y de convivencia en estas, así como en lo relativo a la inserción laboral y el acceso a la ciudad de la población pobre. En tal sentido, la novedad surge de la agregación de otras líneas de acción, como el emplazamiento de vivienda social en la misma zona de residencia de los beneficiarios de esos programas,

la radicación y el mejoramiento de barrios populares y la recuperación para propósitos residenciales de áreas céntricas o pericentrales. Otro tanto ocurre en el sector transporte, donde el caos reinante impulsó programas de reestructuración y ordenamiento en varias ciudades de la región. En general, en estos programas se traspasaron la organización y supervisión del sistema a autoridades o entidades centralizadas y se entregó la operación de los servicios a diferentes actores. Asimismo, varias ciudades de la región se embarcaron en la construcción de metros o en la expansión de las redes existentes, con lo que se reforzó el papel del sector público y del control central sobre el sistema de transporte. Aunque estas iniciativas son costosas y su éxito no está garantizado, hay varios ejemplos alentadores y que representan claras indicaciones de una nueva mirada sobre las ciudades. Siendo el transporte estratégico para el funcionamiento de estas y para las condiciones y calidad de vida de la población, el experimento de liberalizarlo casi completamente tuvo secuelas al poco tiempo y produjo esta reacción hacia un mayor control público en el sector (véase el recuadro XI.7).

Recuadro XI.7

INICIATIVAS DE MEJORAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LA REGIÓN

Con el objetivo de mejorar la calidad del aire y disminuir la congestión vehicular, en las últimas décadas se han implementado reformas al transporte público urbano, con resultados disímiles, en diversas ciudades de la región.

A continuación se presentan algunos ejemplos:

Curitiba: El sistema de tránsito rápido de buses (TRB) de Curitiba se implementó inicialmente en 1972. Cuenta con 64,6 km de troncales y tiene una demanda de 560.000 viajes por día. El sistema contempla carriles exclusivos, cobro en estaciones y vehículos de mayor capacidad.

Quito: A partir de la experiencia de Curitiba, la ciudad de Quito desarrolló un sistema similar pero a menor escala. Desde 1995, se comenzó a construir una red de tres troncales para los sistemas TRB. Abarca 37 kilómetros de troncales y mueve 400.000 pasajeros por día con un operador público y otro privado. Un aspecto negativo del sistema es la falta de integración física o tarifaria entre los tres troncales.

Bogotá: El sistema de TRB TransMilenio, puesto en marcha en 2000, tiene 84 km en operación y transporta alrededor de 1,4 millones de pasajeros al día. Su planificación se ha caracterizado por grandes innovaciones, que lo han hecho el más robusto de los TRB en el mundo. Destacan los servicios expresos (que no se detienen en todas las estaciones), los cuales han permitido reducir los tiempos de desplazamiento y aumentar la capacidad por hora y por dirección. Un aspecto adicional es su reciente integración con el transporte no motorizado (estacionamientos de bicicletas en los portales), lo que ha incrementado considerablemente el área de captación del sistema y ha reducido la carga sobre el servicio de alimentación. Se estima que la implementación del TransMilenio ha permitido reducir los gases de efecto invernadero (GEI) en la ciudad en aproximadamente 134.000 toneladas al año (PNUMA, 2010). Dado el éxito de TransMilenio en Bogotá, Colombia planea implementar sistemas del tipo TRB en siete ciudades del país.

Ciudad de México: Metrobús fue construido como un complemento a la extensa red del sistema de metro de la ciudad. En el Distrito Federal se han construido tres troncales con una extensión total de 60 km y con una demanda de 260.000 viajes por día. Si bien entre los objetivos del proyecto no se contemplaba explícitamente la disminución de emisiones de CO₂, se ha logrado reducir las emisiones asociadas con la circulación en la vía en cerca de un 10%, equivalente a 50.000 toneladas por año. Esto representa cerca del 0,25% de las emisiones totales del transporte en la Ciudad de México, un logro significativo para un proyecto de tamaño pequeño (Schipper y otros, 2009).

Santiago de Chile: El resultado de la implementación del sistema Transantiago ha sido una reforma global del transporte público de Santiago de Chile. A pesar de dificultades iniciales, al cabo de tres años se logró una disminución de la congestión y los tiempos de viaje. Se calcula que los beneficios anuales por ahorro de tiempo ascienden a 194.304.000 pesos chilenos, mientras que en concepto de ahorro de emisiones alcanzan 18.815.000 pesos chilenos. El sistema recibe un cuantioso subsidio estatal, cuya sostenibilidad no está garantizada. Los dividendos sociales y ambientales del programa han sido significativos, aunque no siempre son percibidos claramente por el público. De hecho, el sistema sigue cargando con el estigma de su inicio fallido y aún mantiene un conjunto de flancos débiles. Las autoridades continúan trabajando para mejorarlo y consolidarlo. Hay reformas en marcha, que requieren de más plazo para ser evaluadas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (versión preliminar)* (LC/L.3346), Santiago de Chile, 2011.

Cuando en lugar de considerarse la población urbana como conjunto indiferenciado se centra la atención en la población que vive en ciudades (localidades de 20.000 habitantes o más), se hace evidente una nueva realidad en América Latina. Se observan entonces sistemas de ciudades compuestos de muchos más núcleos. Aplicamos aquí la denominación de sistema de ciudades en el sentido más elemental del concepto, vale decir, una simple agrupación de todas las ciudades o de un grupo de ellas en función de un rasgo compartido, por ejemplo el porte demográfico. Esta definición contrasta con otra más compleja, que alude a la red de ciudades integradas funcionalmente y que no se pudo usar de manera sistemática en este estudio.

La diversidad de localidades mencionada es promisoria, por cuanto ofrece alternativas de ubicación a la población y a los actores sociales y económicos, que antes disponían de muchas menos opciones. Pero, como se verá a continuación, el aumento de la cantidad y la diversidad de las ciudades no genera automáticamente una red de asentamientos robusta y eficiente, ya que aún siguen existiendo muchas desigualdades entre estos núcleos.

De hecho, en el capítulo IX del documento se examinan casi 2.000 ciudades de la región (localidades de 20.000 más habitantes o más), agrupadas en una media docena de categorías estructuradas según su porte demográfico. La heterogeneidad en materia de población queda patente con el crecimiento demográfico, dado que hay ciudades cuya población crece a tasas superiores al 5% y otras donde disminuye en términos absolutos. Con todo, se verifica que la atenuación del crecimiento demográfico se produce en casi todas las ciudades examinadas, independientemente de su tamaño demográfico, por lo que cabe esperar que la mayoría de las ciudades experimenten una baja sostenida de su ritmo de crecimiento demográfico.

Ahora bien, en el estudio se calcula por primera vez la tasa neta de migración interna de casi 1500 ciudades sobre la base de los censos de la década de 2000 y en torno a 950 ciudades con datos de los censos de la década de 1990. Los resultados pueden sorprender, por cuanto más de la mitad de las ciudades registran emigración neta. Como los cálculos permiten diferenciar entre el intercambio con otras ciudades y el intercambio con el resto del sistema de asentamientos humanos (entorno rural y ciudades pequeñas, es decir, con menos de 20.000 habitantes), se verifica que esta pérdida se debe en casi todos los casos al intercambio con otras ciudades y no al “retorno al campo”. Tales cifras ensombrecen parcialmente la interpretación optimista respecto a la baja del crecimiento demográfico de las ciudades. En efecto, cuando esta caída se explica por emigración neta sugiere una situación de inferioridad relativa de las ciudades de origen respecto de las de destino y, por ello, las primeras pueden tener dificultades para aprovechar la moderación del crecimiento demográfico. Peor aún, dada la selectividad etaria de la migración, las ciudades expulsoras pueden experimentar adversidades similares a las identificadas en el caso del campo: envejecimiento prematuro, elevada dependencia y disminución o hasta desaparición del bono demográfico.

Un examen pormenorizado de la migración neta según categorías de tamaño demográfico muestra claramente que son las ciudades pequeñas (de entre 20.000 y 50.000 habitantes) las que determinan este resultado, pues es la categoría con mayor cantidad de ciudades (863) y en ella predominan abiertamente las expulsoras. Esta situación es concomitante con niveles de vida —medidos con indicadores aproximados a los usados para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio— casi siempre inferiores en estas ciudades a los de las de mayor tamaño. Por lo tanto, la evidencia sistematizada de este estudio no apoya el planteamiento de que las ciudades pequeñas están mejor servidas y son más atractivas. De hecho, este segmento del sistema de ciudades ha ido perdiendo importancia relativa durante las últimas décadas. Estos resultados alertan contra la idealización de la vida y el funcionamiento de las ciudades pequeñas. Ahora bien, los datos usados en este documento (de origen censal) no abarcan algunos aspectos en que estas ciudades pueden presentar ventajas (calidad de vida, seguridad pública y congestión

vehicular, entre otros). Además, estas localidades pueden beneficiarse rápidamente de las facilidades de expansión que tienen algunas tecnologías de la información y las comunicaciones (en particular, la telefonía celular y la Internet). Asimismo, hay heterogeneidad dentro de este amplio grupo de 863 ciudades pequeñas. No obstante estos sesgos e incertidumbres, con la debida cautela puede concluirse que las posibilidades de que estas ciudades enfrenten en términos competitivos al resto pasan por un reforzamiento de su infraestructura y servicios básicos, su conectividad e integración funcional con el resto de las localidades y su disponibilidad de recursos financieros y humanos.

Por su parte, las ciudades medianas —a muy grandes trazos, las que tienen entre 50.000 y menos de 1 millón de habitantes— sí tienden a presentar indicadores sociales con valores que se sitúan en el promedio urbano de sus países o son incluso superiores. Además atraen población, lo que sugiere dinamismo económico y refuerza el bono demográfico. Por ello, la participación de este segmento en el sistema de ciudades ha ido en aumento. Aunque nuevamente la heterogeneidad limita las generalizaciones, este componente del sistema de ciudades parece tener bases sólidas para articularse funcionalmente con las urbes más grandes e incluso competir con ellas en diversos rubros. En términos de política se trata de una gran potencialidad que puede guiar los intentos de desconcentración y diversificación de los gobiernos interesados en ello, a la vez que reforzar el dinamismo económico nacional.

Las políticas de fortalecimiento de la red de ciudades intermedias deben dar prioridad a evitar que en estas se reproduzcan las complicaciones y los males que afectan a las ciudades grandes. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, en pocos casos el crecimiento demográfico acelerado será un factor decisivo al respecto. Se deberá a otros factores, entre ellos la falta de planificación, las debilidades técnicas en materia de gestión, la ausencia o inadecuación de la inversión pública, la falta de recursos —sea por escasez de las transferencias centrales o por limitaciones para la captación de recursos locales—, la desactualización o el descuido de las normas de protección ambiental, las complicaciones para desarrollar alianzas público-privadas y para atraer inversión privada, y la incapacidad de asumir los nuevos retos que impone la creciente participación ciudadana.

En lo que atañe a la planificación de estas ciudades, elaborar escenarios de crecimiento de la población y de la superficie habitada es imprescindible para la definición de políticas y programas locales (ciudadinos, en este caso), así como para la toma de decisiones de mediano y largo plazo. Estos ejercicios son conocidos en el ámbito de las grandes ciudades, que cuentan con más recursos y capacidad técnica para llevarlos a cabo, pero aún son poco frecuentes en las ciudades medianas y pequeñas (en estas últimas resultan más difíciles de implementar por razones técnicas y financieras). No obstante, los avances tecnológicos y la creciente disponibilidad de información a escala local están facilitando el diseño de estos escenarios, que permiten, entre otras cosas, anticipar la localización de la inversión pública y local, definir las redes de transporte centrales y locales y estimar la demanda futura para actores privados (Martine y otros, 2008).

Las ciudades grandes —es decir, aquellas que tienen 1 millón de habitantes o más— siguen concentrando una fracción significativa de la población regional (un tercio del total) y son el segmento con más habitantes del sistema de ciudades, según las categorías usadas en el estudio. En materia económica, política y cultural la tendencia a la concentración en estas urbes es incluso mayor. El principal hallazgo que se presenta en el documento es la inflexión objetiva y subjetiva que han experimentado estas ciudades desde una crisis aparentemente irreversible en las décadas de 1980 y 1990 hasta una recuperación en diferentes facetas, incluida la revalorización de su papel en el desarrollo nacional y como espacio de vida (aunque esto último no sea obvio en algunos casos). La mayoría de estas urbes sobresalen en el ámbito nacional por sus mejores indicadores socioeconómicos y siguen siendo territorios atractivos para los migrantes del resto del país. En suma, tras un período complicado para las grandes ciudades de la

región, estas resurgen como motores económicos, puntos de referencia para los intercambios globales, líderes en innovación y tecnología, protagonistas en materia educativa y cultural y exponentes de creciente diversidad en su composición social y étnica.

Ahora bien, a la vista de algunas consideraciones de política es recomendable cierta cautela ante este panorama auspicioso. Este segmento del sistema urbano también es heterogéneo. El tamaño demográfico no garantiza automáticamente el dinamismo económico, un lugar de avanzada en materia tecnológica y educacional ni una amplia cobertura de servicios. Tampoco está garantizado el atractivo migratorio y, de hecho, varias ciudades —entre ellas las más grandes pero no solo estas, como ocurre en el caso de Guayaquil según revela el censo del Ecuador de 2010— registran emigración neta. De hecho, en algunas de estas ciudades adquieren mayor cuantía y visibilidad diversos déficits urbanos examinados en el documento (contaminación, congestión, informalidad y seguridad ciudadana, en particular). Asimismo, la gran extensión de algunas de estas urbes y el nivel de desarrollo —aún medio— de los países de la región (con presupuestos de inversión y gestión limitados, aunque sean mayores que en el pasado) constituyen serios obstáculos para un buen funcionamiento. Si a lo anterior se le añaden las dificultades históricas para la constitución de gobiernos metropolitanos (véase el recuadro XI.8), se puede concluir que el desarrollo, el ordenamiento y la gestión de las grandes ciudades enfrentan también grandes desafíos.

No obstante este contrapunto de fortalezas y debilidades de las grandes ciudades de la región, en el documento se plantea que desde el punto de vista de las políticas estas urbes tienen el viento a favor. Su dinámica demográfica ha desempeñado una función al respecto, porque han cesado las oleadas de inmigrantes a las grandes ciudades, pero en la mayoría de los casos estas siguen registrando inmigración neta, lo que amplifica y extiende su bono demográfico y aplaza un envejecimiento inevitable. Por lo demás, las políticas y los programas para enfrentar los déficits urbanos se han desplegado con particular ímpetu en las grandes ciudades y en algunos casos hay importantes signos de progreso. Las mayores dificultades se dan por déficits ante los que las políticas públicas tienden a diluirse por determinantes estructurales que se mantienen intactos. Es el caso de la inseguridad ciudadana, que tiene raíces en la pobreza, la desigualdad y la desconfianza hacia las instituciones encargadas, entre otros factores. Lo mismo ocurre con la congestión vehicular, cuando las limitaciones de infraestructura y las complejidades de la geografía y la topografía conspiran contra ciertas soluciones en muchas grandes ciudades y, al mismo tiempo, el mercado promueve y consolida una cultura del automóvil particular que mella, al menos parcialmente, los esfuerzos por mejorar el transporte colectivo y aumentar la cantidad de personas que lo usan. También resulta complicado actuar frente a otros asuntos, como la segregación residencial, en que los países de la región tienen poca experiencia de política y cuentan con escasos instrumentos operativos de intervención. Pero la dificultad que entraña el abordaje de estos problemas no significa que sean intratables. Particular atención merecen las desigualdades dentro de las metrópolis. Como dato ilustrativo, la fecundidad adolescente en los barrios pobres suele ser 5 o más veces mayor que la de los barrios acomodados. Por consiguiente, es imprescindible crear programas públicos tendientes a expandir el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva de los adolescentes de barrios pobres. Por eso mismo, compartir experiencias de política sobre estos temas con instancias de otras latitudes y, mejor aún, de América Latina (cooperación Sur-Sur) puede ser de gran utilidad, aunque al final cada país o ciudad deba adaptar las intervenciones a su propia realidad.

Recuadro XI.8

EL GOBIERNO METROPOLITANO: NECESIDAD, DESAFÍOS Y OPCIONES

En el territorio de las áreas metropolitanas coexisten gobiernos de distinto tipo y ámbito de actuación. Estas áreas suelen estar conformadas por varias divisiones político-administrativas menores (DAME, en su mayoría municipios), normalmente cada una con su propio gobierno local, por lo que en primer lugar se produce una acumulación de gobiernos con diferentes intereses, orientación política, recursos financieros y condiciones ambientales. Dado que en muchos casos estas zonas ocupan parte de una división político-administrativa mayor (DAM), sobre ellas se encuentra el gobierno de la DAM, que tiene una jurisdicción más extensa y no posee facultades para gobernar como un todo el aglomerado metropolitano. En general, la existencia de alguna alcaldía mayor o gobierno metropolitano es una excepción, salvo en el caso de las ciudades que están total o casi totalmente contenidas en una jurisdicción creada especialmente (como el Distrito Capital de Bogotá, capital de Colombia y del Departamento de Cundinamarca a la vez) y cuya administración corresponde a una suerte de gobierno metropolitano.

La escasez relativa de gobiernos metropolitanos puede resultar paradójica, habida cuenta de las necesidades de visión y gestión integrales que tiene toda área metropolitana. En la literatura se consignan varios factores que inciden en esta aparente incongruencia, como los recelos para la cesión de competencias desde los niveles de gobierno superiores e inferiores, el rechazo a nuevos gobiernos por ser estructuras demasiado alejadas de la ciudadanía y los temores frente al poder que adquiriría este gobierno metropolitano. En un reciente estudio se concluye lo siguiente:

Pese a la importancia del buen gobierno de las áreas metropolitanas para la economía y el bienestar de gran parte de la población, la mayoría de los gobiernos centrales y estatales de América Latina son reticentes a crear entidades metropolitanas monistas o supramunicipales. Los gobiernos prefieren estructuras dualistas y de cooperación voluntaria en sus intentos por mejorar la gestión metropolitana. Irónicamente, aunque la necesidad de una mejor gestión se deriva de la importancia económica y política de las áreas metropolitanas, ese mismo peso económico y político es el que impide a las esferas de gobierno superiores crear entidades supramunicipales monistas (Magalhaes, 2010, pág. 14).

Ante esta dificultad para establecer gobiernos específicamente metropolitanos hay alternativas que pueden ser inferiores en términos de gobernanza teórica, pero que quizá resulten más viables políticamente. Una de ellas es la de arreglos funcionales tecnocráticos que asumen la gestión de ciertos asuntos sectoriales desde una jurisdicción y un enfoque metropolitanos. Se trata, por ejemplo, de las autoridades metropolitanas responsables en materia de transportes y servicios básicos. Otras son figuras, también tecnocráticas, que se encargan del manejo integral de la ciudad como gestores metropolitanos. Sin embargo, la tecnocracia no soluciona el problema central del gobierno, que es político y guarda relación con la representatividad, por un lado, y con la capacidad de negociación con autoridades electas inferiores y superiores (geográficamente hablando). En esa línea, en un reciente trabajo basado en el análisis comparativo se plantea que:

El examen de casos indica que la mejor opción a mediano y largo plazo es la creación de arreglos funcionales para la administración metropolitana en que participen todas las esferas de gobierno (local, estadual y central). Eso requiere estructuras de gobierno que compensen el dominio económico, demográfico y fiscal de los municipios centrales y que les permitan, al mismo tiempo, mantener un grado de influencia que no los aleje de la participación. Los arreglos de gobierno con poder de voto orientados a acciones calificadas pueden servir para ese propósito y también para crear empresas públicas, comisiones o comités que gestionen infraestructuras y servicios esenciales de agua y alcantarillado, salud, educación, transportes, ordenación del uso del suelo, protección ambiental y vivienda a costos accesibles. Esas estructuras deberían posibilitar la plena participación de los interesados en la toma de decisiones e, incluso, en su calidad de entidades sectoriales, deberían impedir la concentración del poder fiscal y de decisión inherentes a una entidad nacional monista.

Por otra parte, en un reciente estudio basado en la experiencia de seis países federales de América (incluidos el Canadá y los Estados Unidos) se concluye lo siguiente:

Recuadro XI.8 (conclusión)

Cuando empezamos el estudio, imaginamos que el futuro residía en el reconocimiento de que un tercer o cuarto nivel de gobierno federal metropolitano facilitaría el planeamiento y la visión necesarias para el desarrollo integrado y equitativo de los grandes centros urbanos que abarcan varias jurisdicciones y ciudades... Hasta cierto punto, fuimos rehenes de una de las visiones de "metropolitano" que comenzamos a cuestionar desde el principio, o sea, que el concepto metropolitano inevitablemente supondría una organización más centralizada y de una escala urbana mayor en torno a un área central, a pesar de que abogábamos por dar preferencia al nivel local sobre el regional. Por el camino, comenzamos a reflexionar sobre el hecho de que la gobernanza metropolitana puede (y debería) más bien construirse de abajo arriba o de dentro afuera, y no derivarse de una "arquitectura de paraguas" insertada de arriba abajo en la realidad política y socioeconómica existente... En resumen, las experiencias que hemos examinado sugieren que no se trata de esperar la acción de liderazgo federal ni de que se produzcan enmiendas constitucionales, ni de limitarse a aguardar a que se cumpla ese objetivo sin necesidad de mucha coordinación, sino de apoyar y estimular el crecimiento de un gobierno metropolitano más amplio, basado en confederaciones de entidades locales. Por supuesto, esa constatación no se limita a arreglos federales, sino que también se puede aplicar a los gobiernos unitarios, así como donde existan niveles de jurisdicción administrativa estatal o regional. En todos nuestros estudios de caso, con excepción de los de un país, se destaca el papel que los gobiernos estatales pueden ejercer y muchas veces ejercen... Nuestras conclusiones son las siguientes: i) los gobiernos regionales ofrecen la mejor base para emprender la construcción de una administración metropolitana capaz de prestar servicios urbanos eficientemente, pero no existe un único camino; ii) se precisa algún nivel de estructura de gobierno participativa para las áreas metropolitanas con objeto de desarrollar políticas adecuadas para mejorar la vida de las personas de manera equitativa (Wilson, Spink y Ward, 2011, págs. 40 y 41).

Fuente: A. Orellana, "La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios", *Revista Eure*, vol. XXXV, N° 104, abril de 2009; R. Wilson, P. Spink y P. Ward, "Governança metropolitana" nas Américas, *Cadernos Metrópole*, São Paulo, vol. 13, N° 25, enero-junio de 2011.

Finalmente, las políticas destinadas al cuidado y la protección del ambiente urbano estarán en el centro de la agenda latinoamericana en las próximas décadas. Si bien a escala internacional son algunos territorios rurales de la región los que destacan como protagonistas de los equilibrios ecosistémicos globales, las ciudades de América Latina también aparecen en los foros internacionales como íconos del deterioro ambiental. La evidencia sistematizada en el documento y en otros recientes introduce un matiz importante con respecto a este estigma, por cuanto en los últimos años se han desplegado iniciativas que han permitido reducir el deterioro ambiental en varias ciudades de la región. Además, la amplia red de servicios básicos permite un cierto grado de control sobre el manejo de los recursos hídricos y la disposición de los residuos y desechos. En cualquier caso, no hay duda de que las ciudades de la región requieren aumentar sus niveles de exigencia en materia de protección ambiental. El tratamiento y el reciclaje de los residuos es una prioridad para evitar que las ciudades se conviertan en vectores de daño ambiental por transferencia de sus desechos a otros ecosistemas. La ecoeficiencia es un criterio que debe guiar el crecimiento y la renovación de las ciudades, para lo que tiene que ser promovida mediante disposiciones legales y reglamentarias e incentivada por diversos mecanismos (subsidios, ventajas tributarias y créditos blandos). Pero eso no basta. Al final son los patrones de producción y consumo urbanos los que definen buena parte del impacto ambiental de las ciudades, por lo que tanto las empresas como los hogares y las personas deben incorporar la noción de sostenibilidad y de cuidado ambiental en sus comportamientos. La abogacía, la concientización y la educación son importantes para este cambio conductual. Asimismo, la participación ciudadana suele servir como mecanismo de control, denuncia, fiscalización y hasta reprimenda contra las empresas e individuos que dañan el medio ambiente. Por su parte, los marcos institucionales son clave, tanto por las normas y castigos que imponen como por los incentivos que establecen. En suma, la promoción de conductas responsables y protectoras del ambiente, junto con el escarmiento a los infractores y la internalización de los costos del sobreconsumo, confluyen en una trilogía de política poderosa para promover el desarrollo urbano sostenible en América Latina.

Bibliografía

- Abba, Artemio Pedro y otros (2011), “Revelaciones de los datos provisionales del Censo 2010. ¿Una nueva realidad de la Buenos Aires Metropolitana?”, Observatorio Urbano Local de Buenos Aires Metropolitana, Universidad de Buenos Aires [en línea] http://observatorioidasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1554&catid=43&Itemid=88%E2%8C%A9=p.
- Adamo, S. (2011), “Espacios sub-nacionales especiales: áreas de alta vulnerabilidad ambiental”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- Aguilar, A. e I. Escanilla (coords.) (2011), *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, Porrúa, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Alberdi, Juan Bautista (s/f), “Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina” [en línea] <http://www.tucumanescultura.com.ar/Bases.pdf>.
- Altenburg, Tilman (2001), “La promoción de clusters industriales en América Latina. Experiencias y estrategias”, *serie Foco pymes publicaciones*, Buenos Aires, LGTZ.
- _____ (1999), “Pequeñas y medianas empresas en los países en vías de desarrollo. Fomentando su competitividad e integración productiva”, *Estudios e informes*, N° 5/1999, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999), “How to promote clusters: policy experiences from Latin America”, *World Development*, vol. 27, N° 9, Montreal, McGill University.
- Angel, S. y otros (2011), *Making Room for a Planet of Cities*, Washington, D.C., Lincoln Institute [en línea] www.lincolninst.edu/pubs/1880_Making-Room-for-a-Planet-of-Cities-urban-expansion.
- Antúnez, I. y S. Galilea (2003), “Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: Problemas, metodología y políticas”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 69 (LC/L.1968), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.128.
- Arce, R. y M. Samudio (2008), “Metodología de clasificación rural - urbano mediante tratamiento de imágenes de satélite y sistemas de información geográfica”, *Lo rural es diverso, evidencia para el caso de Costa Rica*, A. Rodríguez y M. Saborío (eds.), San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Arias, P. (2005), “Nueva ruralidad. Antropólogos y geógrafos frente al campo hoy”, *Lo urbano rural: ¿nuevas expresiones territoriales?*, Héctor Ávila (coord.), Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Aroca, P. (2004), “Migración intrarregional en Chile. Modelos y resultados 1987-2002”, *Notas de población*, N° 78 (LC/G.2229-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arroyo, M. (2001), “La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas”, *Papeles de población*, año 7, N° 30, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ávila, H. (2009), “Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades”, *Revista de estudios agrarios*, N° 41, México, D.F., Procuraduría Agraria, Dirección General de Estudios y Publicaciones.
- Balán, J. (1974), “Migraciones y desarrollo capitalista en el Brasil: ensayo de interpretación histórico-comparativa”, *Migración y desarrollo: Análisis históricos y aspectos relacionados a la estructura agraria y al proceso de urbanización*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Banco Mundial (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica*, Washington, D.C.

- Barbieri, A., R. Monte-Mor y R. Bilborrow (2007), "Towns in the jungle: exploring linkages between rural-urban mobility, urbanization and development in the Amazon", *Urban Population-Development Environment Dynamics in the Developing World: Case Studies and Lessons Learned* [en línea] http://www.ciesin.columbia.edu/repository/pern/papers/urban_pde_fm.pdf.
- Barragán, Federico (2005), "Instituciones e innovación: la experiencia del grupo K'NAN CHOCH en Chiapas, México", *Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe*, vol. 79, N° 69, Amsterdam, Centro Interuniversitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), octubre.
- Beck, Ulrich (1998), *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*, El Roure Editorial.
- Bell, M. y S. Muhidin, (2009), "Cross-National Comparisons of Internal Migration", *Human Development Research Paper*, N° 2009/30, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.
- Blanco, R. y S. Cusato (2004), "Desigualdades educativas en América Latina: Todos somos responsables", Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), septiembre [en línea] http://www.red-ler.org/desigualdades_educativas_america_latina.pdf.
- Borja, J. (1998), "Las ciudades y el planteamiento estratégico. Una reflexión europea y latinoamericana", *Urbana*, N° 22, Caracas, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.
- Bolaky, Bineswaree (2011), "La competitividad del turismo en el Caribe", *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cáceres, G. y F. Sabatini (eds.) (2004), *Barrios cerrados en Santiago de Chile: Entre la exclusión y la integración residencial*, Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Canales, A. y otros (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas", *serie Población y desarrollo*, N° 95 (LC/L.3250-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.55.
- Canales, A., P. Vargas e I. Montiel (2010a), "Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y la República Dominicana", *serie Población y desarrollo*, N° 90 (LC/L.3245-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.50.
- _____ (2010b), "Migración y salud en zonas fronterizas: Guatemala y México", *serie Población y desarrollo*, N° 91 (LC/L.3246-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.51.
- Candía, D. (2011), "Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Documentos de proyectos, N° 397 (LC/W.397). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- _____ (2007), "Tugurios, migración y objetivos de desarrollo del Milenio", *serie Población y desarrollo*, N° 74 (LC/L.2654-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.03.
- _____ (2005), "Metas del Milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales", *serie Población y desarrollo*, N° 63 (LC/L.2456-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.201.
- Carrión, F. (2004), "Espacio público: Punto de partida para la alteridad", *Ciudad e inclusión: Por el derecho a la ciudad*, Fabio Velásquez Carrillo (ed.), Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia/FEDEVIVIENDA/Corporación REGION/ATI.

- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- Cecchini, S., Rodríguez, J. y Simioni, D. (2006), “La medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las áreas urbanas de América Latina”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 43 (LC/L.2537-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.64.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1984), “Políticas de redistribución de la población en América Latina”, *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (versión preliminar)* (LC/L.3346), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile.
- _____ (2009a), “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.10.II.G.57.
- _____ (2009b), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2005a), “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2285-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.157.
- _____ (2005b), “Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *serie Población y desarrollo*, N° 58 (LC/L.2235-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.155.
- _____ (2004), “Una década de desarrollo social en América Latina. 1990–1999”, *Libros de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2212-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- _____ (2003a), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2003b), “La situación de las personas mayores”, documento presentado en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, Santiago de Chile, 19 a 21 de noviembre.
- _____ (2002), “Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas”, *Documentos de proyectos*, N° 3 (LC/W.3), Santiago de Chile.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (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.
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2011), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012*, San José.
- _____ (2009), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2009-2010*, San José.

- CEPAL/FAO/RIMISP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) (2003), “La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 27 (LC/L.1941-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.100.
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), “El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.68.
- CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (1972), *Migraciones internas*, Buenos Aires.
- Clichevsky, N. (2006), “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”, *serie Manuales*, N° 50 (LC/L.2474-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.3.
- _____ (ed.) (2002), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Cambridge, Massachussets, Lincoln Institute of Land Policy.
- Champion, Anthony (2008), *The Changing Nature of Urban and Rural Areas in the UK and other European Countries* (UN/POP/EGM-URB/2008/07), Nueva York, Naciones Unidas, enero.
- Chomitz, Kenneth, Piet Buys y Timothy Thomas (2004), “Quantifying the rural – urban gradient in Latin America and the Caribbean”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cohen, B. (2006), “Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability”, *Technologies in Society*, vol. 28.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2001), *La población de México en el nuevo siglo*, México, D.F.
- _____ (1999), *La situación demográfica en México*, México, D.F.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2011), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, D.F. [en línea] http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Metodologia_final/Metodologia_para_la_Medicion_Multidimensional_de_la_Pobreza_en_Mexico.pdf;jsessionid=3d1e11caf30a5328530ef50a34fa431a1693d8262f189d3428ee4c11959c7859.e34QaN4LaxeOa40ObNv0?view=true.
- Cordeiro da Trindade Júnior, Saint-Clair (2011), “Cidades médias na amazônia oriental: das novas centralidades à fragmentação do território”, documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), Río de Janeiro, mayo.
- Courtis, C., G. Liguori y M. Cerrutti (2009), “Migración y salud en zonas fronterizas: el Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina”, *serie Población y desarrollo*, N° 93 (LC/L.3248-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.53.
- Cuervo, L. (2011), “Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial”, ponencia presentada en las décimas Jornadas de política económica “Propuestas de política económica ante los desafíos actuales”, Málaga, 20 y 21 de octubre.
- Cuervo, L. y J. González (1997), *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER)/Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y de la Tecnología (COLCIENCIAS)/Tercer Mundo Editores.

- Cunha, M. y R. Aricó (2001), “La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, Brasil”, *serie de Desarrollo productivo*, N° 83 (LC/L.1633-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.172.
- Daher, A. (1994), “Competencia: regiones ganadoras y perdedoras en Chile”, *EURE*, vol. XX, N° 60, agosto.
- Da Silva, J. y otros (2011), “Disponibilidade de solo urbano para habitação de interesse social e regulação urbanística: conflitos e desafios”, documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la Asociación Nacional de Estudios de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), Río de Janeiro, 23 a 27 de mayo.
- De Haas, Hein (2008), “The internal dynamics of migration processes”, documento presentado en IMISCOE Conference on Theories of Migration and Social Change, St. Anne’s College, University of Oxford, 1 a 3 de julio.
- De Mattos, C. (2010), *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Quito, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).
- _____ (2001), “Metropolización y suburbanización”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 27, N° 80, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ (1986), “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”, *Pensamiento iberoamericano*, N° 10, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), julio-diciembre.
- De Soto, Hernando (1986), *El otro Sendero*, Lima, El Barranco.
- Dei Ottati, Gabi (1994a), “Trust, interlinking transactions and credit in the industrial district”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, N° 6.
- _____ (1994b), “Prato and its evolution in a European context”, *Regional Development in a Modern European Economy: the case of Tuscany*, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (eds.), Londres, Pinter Publisher.
- Dirven, Martine (2011), “El empleo rural no agrícola: Tendencias, interpretaciones y políticas”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- _____ (2007), “Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala”, *serie Desarrollo productivo*, N° 183 (LC/L.2841-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.164.
- _____ (2002), “Alcanzando las metas del Milenio: Una mirada hacia la pobreza rural y agrícola”, *serie Desarrollo productivo*, N° 146 (LC/L.2062-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.6.
- Do Carmo, R. y M. Franci Alvarez (2009), “Expansión del cultivo de soja, salud y medio ambiente. Situación en Córdoba (Argentina) y Mato Grosso (Brasil)”, *Población y medio ambiente en Latinoamérica y el Caribe: Cuestiones recientes y desafíos para el futuro*, Roberto Luiz do Carmo y Gilberto Javier Cabrera Trimiño (orgs.), serie Investigaciones, N° 6, Río de Janeiro, ALAP Editor.
- Dureau, Francoise y otros (coords.) (2002), *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*, Bogotá, Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)/Alfaomega.
- Echeverri, R. y O. Sotomayor (2010), “Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica”, *Documentos de proyectos*, N°376 (LC/W.376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Escobal, Javier y Carmen Ponce (2003), “Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural: Potencialidades y limitaciones”, *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas*, serie Seminarios y conferencias, N° 27 (LC/L.1941-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.100.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2011), *Inserción de la agricultura familiar en los modelos de gobernanza de las cadenas agroindustriales: Casos en Uruguay y Paraguay*, Santiago de Chile.
- FAO/CEPAL/OIT (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural: Un análisis comparado en América Latina*, Santiago de Chile.
- Fernández, V.R. y J.I. Vigil-Greco (2007), “Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina”, *Economía, sociedad y territorio*, vol. 6, N° 21.
- Fernández, R. y H. Sanahuja (2011), “Notas para investigación de la dinámica de población, urbanización y riesgos de desastres en América Latina y el Caribe”, noviembre, inédito.
- Galetovic, A. y P. Jordán (2006), “Santiago: ¿Dónde estamos?, ¿Hacia donde vamos?”, *Santiago: Dónde estamos y hacia dónde vamos*, Alexander Galetovic (ed.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Garson, S. y otros (2010), “Panorama atual das metrópoles brasileiras”, *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*, Fernanda Magalhães (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>.
- Garza, G. (2007), “La urbanización metropolitana en México: Normatividad y características socioeconómicas”, *Papeles de población*, N° 052, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, abril-junio [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/112/11205204.pdf>.
- Gilbert, A. (1996), *The Mega-City in Latin America*, Tokio, Universidad de las Naciones Unidas.
- Giddens, A. (2009), *La política del cambio climático*, Madrid, Alianza.
- Glaeser, E. (2011), “Cities, productivity, and quality of life”, *Science*, vol. 333.
- González, D. y L. Ortiz (2011), “La medición, a través de los censos de población y vivienda, del acceso y uso personal y desde el hogar a las tecnologías de la información y las comunicaciones”, *Notas de población*, N° 92 (LC/G.2496-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.54.
- Gomes, M. y F. Souza (2011), “Metropolização da riqueza” [en línea] http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=120:metropoliza%C3%A7%C3%A3o-da-riqueza&Itemid=165&tmpl=component&print=1&lang=pt.
- Graziano da Silva, José, Sergio Gómez y Rodrigo Castañeda (eds.) (2009), *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de 8 casos*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura(FAO).
- Graham, S. y S. Marvin (2001), *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres, Routledge.
- Greenwood, M. (1997), “Internal migration in developed countries”, *Handbook of Families and Population Economics*, M. Rosenzweig y O. Stark (eds.), Amsterdam, Elsevier.
- Gudynas, E. (2007), *La soja en el 2008. Perspectivas bajo nuevos contextos productivos, sociales y ambientales*, Observatorio en agropecuaria y sustentabilidad (OAS).
- Guzmán, J.M. y otros (2006), “La démographie de l’Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950”, *Population-F*, vol. 61, N° 5-6, París, Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED).
- Haesbaert, R. (2011), *El mito de la desterritorialización*, México D.F., Siglo XXI.

- Hakansson, H. y J. Johanson (1993), "Industrial functions of business relationships", *Advances in International Marketing. Industrial Networks*, D.D. Sharma (ed.), vol. 5.
- Hall, Peter (1996), *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Heinrichs, D. y otros (eds.) (2012), *Risk Habitat Megacity*, Berlín, Springer.
- Helmsing, B. y P. Ellinger Fonseca (2011), "La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil", *Eure*, vol. 37, N° 110.
- Henderson, V. (2000), "How urban concentration affects economic growth", *Policy Research Working Paper*, N° 2326, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Herrera, L., W. Pecht y F. Olivares (1976), "Crecimiento urbano de América Latina: mapas y planos de ciudades", *serie E*, N° 22, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Hiebert, Daniel y David Ley (2001), "Assimilation, cultural pluralism and social exclusion among ethno-cultural groups in Vancouver", *Working Paper Series*, N° 01-08, Vancouver, Centre of Excellence, Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM).
- Hopenhayn, M. y E. Espíndola (2007), "El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia: un diagnóstico desde América Latina y el Caribe", *Desafíos*, N° 5, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2007), "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas", documento presentado en la decimosegunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio.
- Ingram, G. (2006), "Patrones del desarrollo metropolitano: ¿qué hemos aprendido?", *Santiago: ¿Dónde estamos? ¿Hacia donde vamos?*, A. Galetovic y P. Jordán (eds.), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- _____ (1998), "Patterns of metropolitan development: What have we learned?", *Urban Studies*, vol. 35, N° 7, Edimburgo.
- Jacobs, J. (1970), *The Economy of Cities*, Londres, Random House.
- Jordán, R., J. Rehner y J. Samaniego (2010), "Regional Panorama, Latin America: Megacities and Sustainability", *Documentos de proyecto*, N° 289 (LC/W.289), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jordán, R. y R. Martínez (2009), "Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas", *Documentos de proyecto*, N° 245 (LC/W.245), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jouravlev, A. (2004), "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI", *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 74 (LC/L.2169-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.98.
- Kaztman, R. (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R. y A. Rematoso (2005), "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Klein, Emilio (1992), "El empleo rural no agrícola en América Latina", *Documento de trabajo*, N° 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Lahera, E. (2006), "Implementación de políticas de competitividad en economías abiertas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Lattes, A., J. Rodríguez y M. Villa (2002), "Population dynamics and urbanization in Latin America: concepts and data limitations", documento presentado en el seminario Seminar on New Forms of urbanization: Conceptualising and Measuring Human Settlement in the 21st Century, Bellagio, 11 a 15 de marzo.
- Le Tourneau, F-M. y M. Bursztyrn (2011), "La réforme agraire en amazonie est-elle écologiquement correcte?", *Revue Tiers Monde*, 2011/2 – N° 206 [en línea] www.cairn.info/revue-tiers-monde-2011-2-page-197.htm.
- Linn, J. (2010), "Urban poverty in developing countries. A scoping study for future research", *Working Paper*, N° 21, Washington, D.C., Brookings, Wolfensohn Center for Development.
- Magalhães, F. (ed.) (2010), *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>.
- Marpsat, M. (1999), "La modélisation des "effets de quartier" aux États-Unis. Une revue des travaux récents", *Population*, vol. 54, N° 2.
- Martine, George (1979), "Migraciones internas: ¿Investigación para qué?", *Notas de población*, año 7, No. 19, San José, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Martine, G. y otros (eds.) (2008), *The New Global Frontier: Cities, Poverty and Environment in the 21st Century*, Londres, IIED/UNFPA and Earthscan Publications.
- Matos, Ralfo (2009), "Fatores de fixação em cidades intermediárias e percepção dos habitantes", documento presentado en el VI Encuentro nacional sobre migraciones, Belo Horizonte, 12 a 14 de agosto [en línea] www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/6EncNacSobreMigracoes/ST2/RalfoMatos.pdf.
- Meyer-Stamer, Jörg y Ulrich Harnes–Liedtke (2005), "Cómo promover clusters", *Documento de trabajo*, N° 08/2005, elaborado para el proyecto Competitividad: conceptos y buenas prácticas. Una herramienta de autoaprendizaje y consulta, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Mesopartner.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile), (2009), "Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile", *Monografías y ensayos*, N° 334, serie VII: Política habitacional y planificación, Santiago de Chile, Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU).
- Montezuma, R. (2003), "Ciudad y transporte", *La ciudad inclusiva*, M. Balbo, R. Jordán y D. Simioni, Cuadernos de la CEPAL, N° 88 (LC/G.2210-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.146.
- Morales, A., G. Acuña y K. Li Wing-Ching (2009a), "Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica", *serie Población y desarrollo*, N° 94 (LC/L.3249-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.54.
- _____ (2009b), "Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y el Ecuador", *serie Población y desarrollo*, N° 92 (LC/L.3247-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.52.
- Naciones Unidas (2010), *World Population Policies, 2009* (ST/ESA/SER.A/293), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- _____ (2009), *World Urbanization Prospects. The 2009 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- _____ (2008a), *World Population Policies, 2007* (ST/ESA/SER.A/272), Nueva York.
- _____ (2008b), *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development* (ESA/P/WP.206), Nueva York, marzo.
- Nadvi, Khalid (1995), *Industrial Clusters and Networks: Case Studies of SME Growth and Innovation*, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.

- Nadvi, Khalid y Hubert Schmitz (1994), "Industrial clusters in less developed countries: review of experiences and research agenda", *IDS Discussion Paper*, N° 339, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.
- O'Neill, B. y otros (2010), "Global demographic trends and future carbon emissions", *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* [en línea] <http://www.pnas.org/content/early/2010/09/30/1004581107.full.pdf>.
- Ocampo, J.A. (comp.) (2006), "La cooperación financiera regional: Experiencias y desafíos", *Libros de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2319-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.103.
- Ohmae, Kenichi (1995), "End of the Nation State. The rise of regional economies", *From Traditional to Reformed: a Review of Land Use Regulations in the Nation's 50 Largest Metropolitan Areas*, R. Pendall, R. Puentes y J. Martin (2006), Washington, D.C., Brookings Institution/Metropolitan Policy Program/Research Brief.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2009), *Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements 2009*
- _____ (2008), *State of the World's Cities 2008/2009 HARMONIOUS CITIES*.
- Orellana, A. (2009), "La gobernabilidad metropolitana de Santiago: La dispar relación de poder de los municipios", *Revista Eure*, vol. XXXV, N° 104, abril.
- Pendall, R., R. Puentes y J. Martin (2006), *From Traditional to Reformed: a Review of Land Use Regulations in the Nation's 50 Largest Metropolitan Areas*, Washington, D.C., Brookings Institution/Metropolitan Policy Program/Research Brief.
- Perego, Luis (2003), "Competitividad a partir de los agrupamientos industriales. Un modelo integrado y replicable de clusters productivos" [en línea] <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/lhp/index.htm>.
- Pérez, E. (2004), "El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad", *Nómadas*, N° 20, Bogotá, Universidad Central.
- Pérez-Alemán, Paola (1998), *Institutional Transformations and Economic Development: Learning, Inter-firm Networks and the State in Chile*, New York, Columbia University.
- Pérez-Campuzano, Enrique (2011), "Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para la ciudades mexicanas", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 26. N° 77.
- Perlman, J.E. (1977), *0 mito da marginalidade*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Pinto da Cunha, J. M. y J. Rodríguez (2009), "Crecimiento urbano y movilidad en América Latina", *Revista Latinoamericana de Población (RELAP)*, N° 4-5.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York.
- _____ (2005), *Informe nacional de desarrollo humano, República Dominicana 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo.
- Polese, Mario (1998), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Libro Universitario Regional.
- Polése, M. y R. Stren (2000), *The Social Sustainability of Cities*, Toronto, University of Toronto Press.
- Porter, Michael (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara.
- Primi, A. (2002), "The costs of distance: rural poverty through a territorial perspective", tesis para optar a la maestría, Universidad de Pavia.
- Prost, B. (1991), "Du rural au peri-urbain: conflit de territoire et requalification de l'espace", *Revue de géographie de Lyon*, vol. 66, N° 2.
- Ramírez, J. C., I. Silva y L.M. Cuervo (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 prometedora?”, Santiago de Chile, inédito.
- _____ (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), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rangel, M. (2011), “Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y El Caribe”, *Documento de trabajo*, N° 3, Proyecto conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Ribeiro de Oliveira, A., L. Ervatti y C. O’Neill, (2011), “O panorama dos deslocamentos populacionais no Brasil: PNADs e Censos Demográficos”, *Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil*, Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica, N° 1, Río de Janeiro.
- Ribeiro, L., J. Rodrigues y F. Corrêa (2010), “Segregação residencial e emprego nos grandes espaços urbanos brasileiros”, *Cadernos Metrópole*, N° 23, São Paulo.
- Riffo, L. (2011), “Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- Rigotti, José Irineu y Jarvis Campos (2009), “Movimentos populacionais e as cidades médias de Minas Gerais”, documento presentado en el sexto Encuentro nacional sobre migraciones, Belo Horizonte, 12 a 14 de agosto [en línea] www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/6EncNacSobreMigracoes/ST4/Irineu.pdf.
- Roberts, B. y R. Wilson (eds.) (2009), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, New York, Palgrave-Macmillan.
- Rodrigues, Fabíola (2011), “Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000”, *Revista Latinoamericana de Población (RELAP)*, año 5, N° 8, enero-junio.
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2011), “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- _____ (2010), “Condiciones socioeconómicas y laborales de los hogares rurales en doce países de América Latina”, documento presentado en el cuadragésimo octavo Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural (SOBER), Campo Grande, 25 a 28 de julio.
- Rodríguez, A. y D. Murillo (2008), “Caracterización rural – urbana de los distritos y cantones de Costa Rica”, *Lo rural es diverso, evidencia para el caso de Costa Rica*, A. Rodríguez y M. Saborío (eds.), San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Rodríguez, A. y E. Oviedo (2001), “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 34 (LC/L1534-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A. y M. Saborío (eds.) (2008), *Lo rural es diverso: Evidencia para el caso de Costa Rica*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Rodríguez, J. (2011), “Migración interna en ciudades de América Latina: Efectos en la estructura demográfica y la segregación residencial”, *Notas de población*, N° 93 (LC/G.2509-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.58.
- _____ (2011b), “Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000”, *serie Población y desarrollo*, N° 105, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2009), “Dinámica demográfica y asuntos urbanos y metropolitanos prioritarios en América Latina: ¿qué aporta el procesamiento de microdatos censales?”, *Notas de población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- _____ (2008) “Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2004), “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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.3.
- _____ (2002), “Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: Tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, *serie Población y desarrollo*, N° 32 (LC/L.1831–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.137.
- Rodríguez, J. y M. da Cunha (2009), “Urban growth and mobility in Latin America”, *Demographic Transformations and Inequalities in Latin America. Historical trends and recent patterns*, Suzana Cavenaghi (org.), Río de Janeiro, serie Investigaciones, N° 8, Asociación Latinoamericana de Población [en línea] www.alapop.org/docs/publicaciones/investigaciones/DemogTransformations.pdf.
- Rodríguez, J. y G. Busso (2009), “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005, Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397–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.14.
- Rodríguez, J. y M. Villa (1998), “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”, *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana* (LC/L.1117), R. Jordán y D. Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.
- Rojas, J. (2008), “La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina”, *Observatorio de la economía latinoamericana*, N° 96, abril [en línea] <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/08/jrl.htm>.
- Rolnik, Raquel (2011), “Entrevista, Moradia é mais que um objeto físico de quarto paredes”, *Revista electronica e-metropolis*, N° 05, año 2, junio.
- Rolnik, Raquel y Jeroen Klink (2011), “Crescimento economico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?”, documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), Río de Janeiro [en línea] www.observatoriodasmetropoles.net/download/raquel_rolnik.pdf.
- Romero-Lankao, Patricia y David Dodman (eds.) (2011), “New cities and climate change”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 3, N° 3, mayo, número especial.
- Ruvalcaba, R. (2001), “Localidades y hogares en un mundo de propensiones”, documento presentado en el seminario internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2001), “Segregación residencial en las principales ciudades”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 27, N° 82, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sassen, S. (2007), “El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 33, N° 100, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sawyer, D. (1984), “Frontier expansion and retraction in Brazil”, *Frontier Expansion in Amazonia*, M. Schmink, Ch. Wood y Ch. Howard (eds.), Gainesville, University of Florida Press.

- Schejtman, A. (1999), “Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural”, *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Scott, Allen y Michael Storper (2003), “Regions, globalization, development”, *Regional Studies*, vol. 37, Cambridge.
- Sepúlveda, Sergio (2009), *Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Sepúlveda, Sergio y otros (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Costa Rica (IICA).
- Silva, Iván (2005), “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sobrino, J. (2011), “La urbanización en el México contemporáneo”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto.
- Solís, P. e I. Puga (2011), “Efectos del nivel socioeconómico de la zona de residencia sobre el proceso de estratificación social en Monterrey”, *Estudios demográficos y urbanos*, N° 77, El Colegio de México.
- Stefoni, Carolina (2007a), “Los movimientos migratorios como un nuevo agente de integración. El caso Chile-Argentina”, *Nuestros vecinos*, M. Artaza y P. Milet (eds.), Santiago de Chile, Ril Editores.
- _____ (2007b), “La migración en la agenda chileno-peruana. Un camino por construir”, *Nuestros vecinos*, M. Artaza y P. Milet (eds.), Santiago de Chile, Ril Editores.
- _____ (2001), “Representaciones culturales y estereotipos de la migración peruana en Chile”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Programa Regional de Becas [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar> [fecha de consulta: 23 de diciembre de 2008].
- Suzigan, Wilson (2000), “Industrial clustering in the State of São Paulo”, *Working Paper CBS*, N° 13-00, Oxford, Centro de estudios brasileños, Universidad de Oxford.
- Teubal, Miguel (2001), “Globalización y nueva ruralidad en América Latina”, *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Norma Giarracca (coord.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/teubal.pdf>.
- Torres, H. (2008), “Social and environmental aspects of peri-urban growth in Latin American megacities”, *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development* (ESA/P/WP.206), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [en línea] www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/EGM_PopDist_Report.pdf.
- Tuirán, R. (2000), “Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México”, *Mercado de valores*, año 60, N° 3, México, D.F.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007), *Estado de la población mundial, 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York.
- Urani, A. (2010), “O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras”, *Regiões Metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Fernanda Magalhães (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>.
- Valenzuela, E. (2006), “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio”, *Urbano*, año/vol. 9, N° 014, Concepción, Universidad del Bío Bío [en línea] Chile. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/198/19891403.pdf>.
- Vázquez, F. (2011), “Modalidades de emergencia urbana y construcción territorial de las ciudades de interior en la Región Oriental”, documento presentado en el IV Congreso de Población de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población, Asunción 16 a 18 de noviembre.

- Villa, Miguel (1992), "Urbanización y transición demográfica en América Latina: Una reseña del período 1930-1990", *El poblamiento de las Américas: actas*, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), Lieja, 4 vols.
- _____ (1991), "Introducción al análisis de la migración: apuntes de clase; notas preliminares", *Serie B*, N° 91, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Von Thünen, Johann Heinrich (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie*, Hamburgo.
- Wheaton, W.C. y H. Shishido (1981), "Urban concentration, agglomeration economics and the level of economic development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 30, The University of Chicago.
- Williamson, J. (1965), "Regional inequality and the process of national development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 4.
- Wilson, R., P. Spink y P. Ward (2011), "Governança metropolitana nas Américas", *Cadernos Metropole*, vol. 13, N° 25, São Paulo.



CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org