

Población, territorio y desarrollo sostenible

*Notas de la reunión de expertos
16 y 17 de agosto de 2011*

**Centro Latinoamericano y Caribeño
de Demografía (CELADE) – División
de Población de la CEPAL**



NACIONES UNIDAS



Este documento, que constituye el informe de la reunión de expertos “Población, territorio y desarrollo sostenible”, realizada en Santiago de Chile el 16 y 17 de agosto de 2011, fue elaborado por Katherine Páez, consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Jorge Rodríguez, asistente de investigación de la misma División. Fernanda Stang colaboró con una revisión formal y la diagramación del texto. La reunión contó con el apoyo del Plan Anual de Trabajo 2011 entre la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Presentación.....	5
I. El rol estratégico del territorio en el desarrollo	7
II. Población, territorio y desarrollo sostenible en América Latina.....	9
A. Definiciones e interrelaciones	9
1. Conceptos y enfoques alternativos	11
B. Desigualdad territorial, urbanizaciones, fronteras y desarrollo.....	14
1. Las otras miradas posibles.....	16
2. Los casos nacionales y la necesidad de puntos de vista abarcadores.....	17
III. Población, territorio y desarrollo sostenible en el Caribe	21
A. Heterogeneidad subregional y desastres naturales.....	21
1. Notas desde la mirada demográfica y sociológica	23
IV. Desigualdades territoriales y sus efectos para el desarrollo sostenible.....	25
A. De los diagnósticos a las políticas: nociones y experiencias de desarrollo regional.....	25
B. Constataciones y decisiones: la desigualdad que persiste y el desarrollo que se busca.....	29
V. Espacios subnacionales especiales	33
A. Fronteras, zonas de riesgo ambiental y la disyuntiva concentración-descentralización: experiencias nacionales.....	33
B. Dudas sustantivas y precisiones metodológicas	37
VI. Urbanización	41
A. Un proceso persistente pero diverso	41
B. De las diferencias a las tendencias: la relevancia de las ciudades grandes y el carácter expulsor de las pequeñas	45
VII. Metrópolis y sistemas de ciudades.....	49
A. Estado, mercado y ciudad: vínculos, incidencias y abandonos.....	49
B. El Estado y los modos de hacer (y des-hacer) ciudad.....	54

VIII. El ámbito rural.....	57
A. Lo rural, lo agrario y sus interacciones con el desarrollo.....	57
B. La revalorización de lo rural	61
Anexos.....	63
Anexo 1 Lista de participantes.....	64
Anexo 2 Agenda de la reunión	65

Presentación

Este documento expone los planteamientos, los debates y las conclusiones de la reunión de expertos “Población, territorio y desarrollo sostenible”, que tuvo lugar en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, los días 16 y 17 de agosto de 2011. En ella participaron especialistas en estos temas pertenecientes al sector público, la academia, la sociedad civil y organismos de la cooperación y la asistencia técnica internacional¹.

En la resolución relativa al Comité Especial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre Población y Desarrollo aprobada en el trigésimo tercer período de sesiones de la Comisión², celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010, se estableció que en la próxima reunión ordinaria del Comité, que se efectuará en 2012, se analizará el tema relativo a la población, el territorio y el desarrollo sostenible. El objetivo de esta reunión fue justamente revisar, discutir y comentar el documento que se presentará en esa ocasión, y que se encuentra en proceso de elaboración³. En ese marco, los expertos invitados analizaron e intercambiaron puntos de vista en torno a los temas propuestos en el documento principal de discusión, presentaron sus propios trabajos en este ámbito temático, debatieron en paneles y comentaron las presentaciones. El presente informe procura sistematizar y difundir el intercambio generado en esta instancia, además de poner de relieve la necesidad de mantener procesos de comunicación abiertos y fluidos para la retroalimentación entre los expertos⁴.

Entre los temas abordados, se expuso el marco conceptual sobre el que se estructuró el documento analizado, y se analizó la situación de las áreas de baja densidad de población, la desigualdad territorial, la condición actual del proceso de urbanización en América Latina, la situación en las zonas fronterizas, la emergencia de nuevas formas metropolitanas y la dinámica demográfica y migratoria del sistema de ciudades latinoamericano.

¹ Véase la lista completa de participantes en el anexo 1.

² Resolución 657(XXXIII) Comité Especial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre Población y Desarrollo, trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, mayo-junio de 2011, [en línea], <http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/8/39788/Resoluciones_finales.SES.33.pdf>.

³ El trabajo desarrollado desde 2010 en una mesa de trabajo interdivisional de la CEPAL sobre población, territorio y desarrollo sostenible también ha realizado aportes importantes para el desarrollo del documento aludido.

⁴ Este mensaje fue enfatizado por Paulo Saad, Jefe del Área de Población y Desarrollo del CELADE - División de Población de la CEPAL, en el acto de clausura de esta reunión.

También se presentó un avance del documento “Población, territorio y desarrollo sostenible en el Caribe”. Se discutieron tres de los ocho capítulos del documento: el marco conceptual, el contexto de la temática en esa subregión y el riesgo y la vulnerabilidad frente a los desastres naturales en este territorio. Las presentaciones de los expertos se ocuparon de las realidades nacionales y latinoamericana en general, aludiendo a la desigualdad territorial y sus efectos para el desarrollo sostenible; los espacios subnacionales especiales, como las zonas extremas, las áreas de baja densidad, de pobreza crónica y de alta vulnerabilidad ambiental; la urbanización en ámbitos nacionales; las metrópolis y los sistemas de ciudades y finalmente el ámbito rural.

I. El rol estratégico del territorio en el desarrollo

La sesión inaugural de la reunión permitió enmarcar el intercambio y la discusión en torno al eje que representa el rol estratégico que desempeña el territorio en el desarrollo. Expusieron en ella el Director de CELADE-División de Población de la CEPAL, Dirk Jaspers-Faijjer; Juan Carlos Alfonso, Presidente del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo y Director del Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE) de la Oficina Nacional Estadísticas (ONE) de Cuba, y Esteban Caballero, Representante para Perú y Director para Chile y Uruguay del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Dirk Jaspers-Faijjer aludió a la nueva estrategia de desarrollo para los países de la región propuesta por la CEPAL en su documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*⁵, basada en seis pilares: políticas macroeconómicas contracíclicas; intervenciones dirigidas a superar la heterogeneidad estructural que atraviesa interna y externamente a los países de la región; un pacto laboral que genere empleo y proteja al trabajador; un aumento sostenido del gasto social y el progreso hacia una institucionalidad más sólida, incluyendo sistemas de transferencias monetarias que beneficien a los sectores más vulnerables y reduzcan la desigualdad de ingreso; el fortalecimiento del Estado y su capacidad de redistribuir recursos y promover la igualdad, y por último, la convicción que el territorio es importante para las metas de aumento de la igualdad social y el dinamismo productivo.

Respecto de este último punto, indicó que el trabajo sobre el territorio que se realiza en varias divisiones de la CEPAL desde sus especialidades comparte la conclusión que las brechas sociales y de productividad que se registran en los países latinoamericanos también tienen una expresión territorial. Por eso, desde la Comisión se sostiene que son necesarias políticas que aborden la desigualdad territorial y que logren reducirla.

Muchas de las regiones dentro de los países latinoamericanos experimentan un estancamiento económico crónico y rezagos sociales alarmantes, los que deben revertirse mediante políticas que promuevan la inversión productiva, mejoren la conectividad e incentiven la llegada de recursos humanos calificados. Por lo tanto, para alcanzar la paridad territorial se requiere de voluntad política, recursos y diagnósticos adecuados. Muchos espacios subnacionales no logran generar recursos suficientes, entonces, es necesario establecer medidas compensatorias y mejorar los diseños institucionales y las políticas que favorecen la redistribución de los ingresos entre los territorios.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* [LC/G.2432(SES.33/3)], Santiago, 2010.

Además de destacar la importancia del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo para el seguimiento de los distintos aspectos relacionados con este ámbito temático en América Latina y el Caribe, Juan Carlos Alfonso señaló que el vínculo entre población y territorio es un interés actual del Comité, puesto que el territorio, en tanto ámbito social, actúa como limitante o facilitador del desarrollo y además es un eje estratégico del desarrollo con igualdad que promueve la CEPAL.

Uno de los desafíos considerado en la propuesta que la CEPAL presentó en el último período de sesiones, celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010, es cómo avanzar en la cohesión y el desarrollo territorial por medio del papel del Estado en este ámbito. Dentro de esta propuesta se mencionó que debiesen existir instrumentos y guías explícitas de convergencia e igualdad territorial, y que es necesario crear fondos nacionales de cohesión territorial que acompañen los procesos de descentralización. Además, se debe contar con políticas de desarrollo, gestión y regulación urbana y metropolitana, programas de infraestructura y de servicios básicos, y lograr una mayor participación ciudadana en el gobierno y administración de las ciudades. Todas estas propuestas han de contemplar el contexto demográfico de los países de la región, ya que la población impacta en los equilibrios económicos, sociales, espaciales y medioambientales.

El aporte de esta reunión, según Alfonso, reside justamente en que se enfoca en la relación entre la población, el territorio y el medio ambiente, centrándose en aquellos elementos que se consideran relevantes, y entonces permitirá ampliar el espectro de recomendaciones en las cuales el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo deberá poner el acento en la próxima sesión, a realizarse en 2012.

Esteban Caballero destacó que esta reunión permite lograr una visión más clara respecto de la dirección que debe dársele a la cooperación para el desarrollo en la región. Para el representante del UNFPA, uno de los temas relevantes del borrador del documento analizado es la relación existente entre la desigualdad territorial, la desigualdad social y la equidad social, temas que han implicado un aumento de la demanda por enfocar la cooperación en el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la eliminación de las brechas.

La importancia del enfoque territorial que aplica la CEPAL a la teoría del desarrollo reside en que ofrece una visión integral, en la que no solo se considera la dimensión social, sino que también se asocian el aspecto productivo, los elementos de identidad territorial y la formación de ciudadanía. En las últimas décadas se ha producido un cambio respecto de la identidad cultural, debido especialmente al trabajo intercultural en los territorios, con un enfoque especial en los pueblos indígenas. En este último punto se destaca la relevancia que están adquiriendo los temas de identidad política y social de los pueblos indígenas y el rol que ha desempeñado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en este ámbito.

Otro tema que consideró importante es el de la movilidad y las migraciones, como fenómenos que pueden tener un efecto erosivo, especialmente la migración de recursos humanos y el abandono de ciertas localidades pobres, alejadas y envejecidas. Los censos de la década de 2010 serán una fuente básica para el conocimiento de sus tendencias.

Caballero resaltó que la discusión durante la reunión facilitará el estudio de polos de atracción, la formación de megaciudades, las concentraciones muy rápidas y desordenadas de población y las migraciones precipitadas que se han dado en algunas zonas. Además consideró relevante trabajar temas como los asentamientos en zonas vulnerables, la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y la relación entre estos desastres y los fenómenos climáticos ocasionados por el calentamiento global.

Llamó la atención sobre temas de gran importancia para el UNFPA, como las zonas fronterizas y la perspectiva de género, la violencia basada en el género y la migración de mujeres. Por último, aludió al asunto de la concentración urbana, que por una parte ha bajado los costos de los servicios sociales y permite que la población tenga mayor acceso a ellos, pero al mismo tiempo crea una situación de nuevas vulnerabilidades, materializadas en el costo del transporte, la inseguridad y los estilos de vida. Los desafíos para los planificadores en este campo están representados por mantener los beneficios de la concentración y resolver las vulnerabilidades.

II. Población, territorio y desarrollo sostenible en América Latina

A. Definiciones e interrelaciones⁶

La elaboración del documento sobre población, territorio y desarrollo sostenible que se presentará en la reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo de 2012 fue el factor que impulsó la realización de esta reunión de expertos. Por lo tanto, la presentación, el análisis y la discusión de su borrador fueron las tareas con las que se inició el trabajo en este encuentro. Jorge Rodríguez, asistente de investigación del CELADE, expuso la estructura del estudio, poniendo énfasis en los temas que se profundizarán y el modo en que se proseguirá el trabajo para la culminación del texto en desarrollo, que consistirá en la incorporación de los comentarios recibidos en esta reunión de expertos, con lo que se arribará a un segundo borrador en el mes de noviembre de 2011; posteriormente se recibirán nuevos comentarios, que serán incluidos en la versión final del trabajo, a elaborarse durante el mes de enero de 2012.

Los antecedentes del documento están contenidos en su primer capítulo —“Conceptos, definiciones y relaciones”—, y se remontan al trabajo histórico que ha realizado el CELADE respecto de los temas de población, territorio y desarrollo sostenible, así como también al efectuado en estos ámbitos por otras divisiones de la CEPAL como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la División de Desarrollo Social, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Además se mencionó como antecedente el libro *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, de la CEPAL, y otros textos de diferentes agencias de las Naciones Unidas.

En este mismo apartado se examinan las definiciones de tres conceptos clave, transversales a todo el documento: población, territorio y desarrollo sostenible. El concepto de *población* se define en

⁶ Este capítulo corresponde al desarrollo de la segunda sesión de la reunión de expertos, que estuvo dividida en dos mesas: en la primera, moderada por Carlos Maldonado, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Jorge Rodríguez, asistente de investigación del CELADE, presentó los capítulos 1 y 2 del documento en proceso de elaboración. La segunda mesa fue moderada por Daniela Trucco, de la División de Desarrollo Social, y se dedicó a la exposición de los capítulos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del documento, a cargo de Jorge Rodríguez, Jorge Martínez y Daniela González, asistentes de investigación del CELADE.

función de dos grandes variables: la localización y la movilidad de la población y el diferencial territorial de crecimiento y de estructuras demográficas. El *territorio* se entiende como un espacio físico, ambiental, socioeconómico y cultural. Esta conceptualización implica una mirada más integral; además, se consideran los distintos niveles en los que se define el territorio, distinguiéndose los ámbitos urbano y rural, las regiones, las ciudades, los municipios o barrios dentro de las urbes.

En tanto, el *desarrollo sostenible* se define primeramente desde el concepto cepalino de desarrollo, que combina la idea de progreso productivo generalizado y persistente junto con la mejora transversal de las condiciones de vida. A partir de este concepto se trabajan tres ideas que atraviesan todo el documento, y que suponen considerar el desarrollo en términos de sustentabilidad: la protección de la base de recursos naturales, el ensanchamiento de la base de capital en sus diversas formas y el fortalecimiento de la base institucional, que tiende a asegurar la gobernabilidad democrática, la cohesión social, la equidad, el ejercicio de los derechos humanos, la protección social y el reconocimiento y respeto de la diversidad.

Otro aspecto importante al que aludió Jorge Rodríguez es el de las interrelaciones que dirigen el análisis de la información utilizada en el documento: la localización y el desplazamiento de la población, que tienen efectos directos y complejos sobre los ecosistemas; la exposición de la población a los riesgos, la distribución de la población, las condiciones productivas, la prestación de servicios y bienes públicos, la inequidad y su reproducción, la prevalencia de la pobreza y la distribución de los recursos entre las distintas zonas, y el funcionamiento y la gobernabilidad de la sociedad. La otra interrelación es la que supone la migración como factor que incide en la distribución territorial de la población, poniendo énfasis en que la migración interna ha disminuido su intensidad y que su impacto redistributivo ha decrecido.

En el capítulo 2 del documento —“Las áreas de baja densidad de población: un objeto de deseo maltratado”— se sostiene que la idea histórica que relaciona las áreas de baja densidad con espacios vacíos está sesgada, ya que estos territorios no estuvieron vacíos, sino que contenían ecosistemas habitados por población nativa que fue invisibilizada.

Las zonas de baja densidad demográfica fueron objeto de procesos y programas de poblamiento impulsados por el Estado, por lo que experimentaron un rápido crecimiento de su población. Pese a ello, no todas estas aéreas se poblaron por medio de programas oficiales, ya que existen zonas como la frontera norte de México que lo hicieron a consecuencia de la industria, Quintana Roo, del mismo país, por el turismo, la Amazonía brasileña por la explotación de recursos naturales y Tierra del Fuego, en la Argentina, por medio de la inversión pública.

Pese al crecimiento poblacional que han experimentado estas zonas, en su mayoría continúan teniendo una baja densidad demográfica, representan una proporción muy pequeña de la población nacional y aún son consideradas como reservas de recursos. Por lo tanto, persisten incentivos para su ocupación, que suponen un desafío para no repetir los errores del pasado, especialmente en cuanto al daño a los ecosistemas y a las personas que vivían originalmente en esos lugares.

Al revisar los datos censales de zonas de baja densidad se observa que su acervo de migrantes es positivo y elevado en relación a su población de origen, por lo que parte importante de su crecimiento se debe a esta migración impulsada oficialmente en las décadas de 1960 y 1970, y que en los años recientes aún muestra saldos migratorios elevados, lo que implica que todavía son atractivas para la población. Sin embargo, se han identificado áreas que han perdido su atractivo migratorio, como Aysén (Chile), Rondonia (Brasil), Alto Paraná (Paraguay) y Chihuahua (México) —según el censo de 2010—, lo que se debe a una combinación de factores, entre ellos el debilitamiento o desaparición de los programas de colonización, cambios en las relaciones económicas y políticas fronterizas, agotamiento de los recursos y empuje de la frontera agrícola y de poblamiento.

1. Conceptos y enfoques alternativos

El espacio de esta sesión dedicado a los comentarios sobre los dos primeros capítulos del documento se centró especialmente en la necesidad de considerar definiciones alternativas en algunos casos, y de introducir en el análisis enfoques específicos, como el que supone la problematización desde el tema de los pueblos indígenas.

En sus comentarios, Walter Mendoza, Oficial de Población y Desarrollo del UNFPA⁷, señaló que en el primer capítulo del documento se debiera discutir sobre las definiciones alternativas de población rural, poniendo énfasis no solo en su volumen, sino en el hecho que se trata de poblaciones que no son estáticas, sino que por el contrario son cada vez más dinámicas, sobre todo cuando en el trabajo se le atribuye a la migración un mayor énfasis que a las otras variables demográficas en la definición de población.

Además, advirtió que debiera estudiarse de manera más frecuente y sistemática la movilidad o la migración estacional de la población mediante instrumentos como las encuestas de hogares, puesto que la definición censal, que considera únicamente la migración reciente o de toda la vida, podría estar invisibilizando un fenómeno de creciente importancia.

También sería de gran interés el análisis de las redes sociales de poblaciones con alta movilidad, ya que se trata de información actualizada permanentemente y que puede ser utilizada para su definición, y por ende, para el desarrollo de políticas públicas que apunten a las demandas reales de servicios públicos.

Mendoza se refirió además a la población dispersa, advirtiendo que no solamente se encuentra en áreas fronterizas, y por eso es necesario uniformizar una definición más exacta y un modo de caracterizarla, a fin de conocer y explicar sus dinámicas de modo que la fecundidad y la estructura por edad de los hogares no sean menos importantes que la migración.

Respecto de los patrones de utilización del territorio, señaló que en la nuevas políticas es necesario enfatizar las necesidades producidas por la generación de energía en grandes proyectos de represas o de gas, así como en proyectos de integración binacional o multinacional. Como ejemplo, citó el caso de la carretera de penetración desde el Brasil, que atraviesa Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, y que no está exenta de implicancias geopolíticas y consecuencias ambientales y de desplazamiento de la población, complejizándose así el escenario con la consideración de otras variables, como la violencia política.

Otro factor que podría incidir en la movilidad, el desplazamiento y el uso del territorio son los desastres, tanto los producidos por el hombre como los causados por la naturaleza.

Sobre el capítulo de migración y áreas fronterizas, manifestó el interés de dar a conocer la experiencia de integración fronteriza binacional entre el Ecuador y el Perú, que consolida un proceso de profundas raíces culturales luego de superadas las tensiones limítrofes entre ambos países. Mencionó también la necesidad de analizar en el documento el desplazamiento masivo de poblaciones en Bolivia y el Paraguay, que ya lleva algunas décadas.

Propuso dedicar una sección del documento a revisar someramente las distintas experiencias y políticas de gestión del territorio, incluyendo las de países que tengan planes o políticas de población y territorio, más aún cuando estén de por medio poblaciones nativas vulnerables. Se debiera considerar además la todavía escasa migración internacional de retorno.

El tema de las desigualdades regionales podría enriquecerse si en la sección donde se discuten los aspectos de la globalización económica se destacaran sus implicancias para las zonas de maquila, textiles, electrónicas y automotrices, y los efectos que tiene sobre la migración intrarregional la serie

⁷ Estos comentarios fueron presentados por Carlos Maldonado, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, quien estuvo a cargo de la moderación de esta ronda de comentarios.

de ventajas que se ofrece a algunos tipos de inversión, lo que termina atrayendo poblaciones muchas veces en condiciones de precariedad, agregando a esto el desarrollo de la agroexportación, que si bien conduce al pleno empleo, está lejos de generar puestos de trabajo decentes.

Puso énfasis en el tratamiento del bono demográfico que se hace en los capítulos 4, 6 y 8, sobre todo en la distinción entre el área urbana y rural. Esta aproximación es interesante, puesto que se analizan las implicancias a partir de los promedios nacionales, asumiendo la conocida diversidad sociodemográfica de los países de la región, que implica que en el medio urbano la dependencia será menor aún antes de alcanzar el nivel mínimo, pero demorará algunos años más en el área rural, justamente donde se encuentran las mayores vulnerabilidades y el menor desarrollo del capital social y humano para materializar este bono.

Por último, Walter Mendoza hizo hincapié en los países con geografía diversa —como el Perú, Chile, Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador—, donde sería pertinente considerar las implicancias de la localización a altitudes importantes sobre el nivel del mar, en las que habita buena parte de sus poblaciones, que suelen estar en situación de pobreza y aislamiento geográfico.

Juan Carlos Alfonso apuntó a la importancia del primer capítulo y la necesidad de conceptualizar aquello que se trabaja en el documento. Además hizo referencia a la discusión del término y la dicotomía campo-ciudad: el campo, sostuvo, es un concepto que se utiliza mucho para hablar de la migración hacia la ciudad, lo que es correcto para fines comunicacionales, sin embargo, no es una noción medible, por lo que es preferible usar la noción rural-urbano. También indicó que en este capítulo se hace converger la delimitación de ciudades con las DAME donde se encuentran, debido a lo complicado que resulta operacionalizar el análisis a partir de áreas urbanas propiamente dichas, dado el alto número de ciudades existentes.

Subrayó el carácter fundamental de los datos censales de la región para el análisis de las interrelaciones, por ejemplo, en lo que se refiere a la migración reciente y de toda la vida: en Cuba existe un sistema de estadísticas continuas de migración, y por eso la población puede calcularse y no solo estimarse.

También hizo hincapié en la consideración de otros factores en el análisis, además de los económicos, cuya necesidad se advierte en los ejemplos de varias regiones pobres y con estancamiento productivo de América Latina que se mencionan en el documento. Uno de ellos es el caso de Villa Clara, que se caracteriza como una zona con estancamiento productivo, de pobreza, en proceso de transición demográfica, y en realidad ocurre todo lo contrario, es una provincia de las de menor fecundidad y mortalidad en Cuba y la región, proponiendo entonces la inclusión de factores tanto geográficos como culturales para enriquecer el análisis.

La última comentarista de la primera parte del documento fue Fabiana Del Popolo, experta en demografía del CELADE, quien explicó que el enfoque de sus observaciones está marcado por el tema de los pueblos indígenas, dado que no está totalmente visibilizado en el documento. En línea con ello, expuso dos razones para incluirlo de manera transversal:

- Los cambios ocurridos en la relación entre los pueblos indígenas y los Estados de la región derivados del reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, bajo cuyos estándares los derechos territoriales son esenciales para ejercer la libre determinación. Además, a la necesidad de incluir este tema de manera transversal se le suma la aparición de nuevas realidades y problemáticas, como los asentamientos urbanos y metropolitanos y las comunidades transfronterizas.
- El carácter prioritario del tema para el CELADE, por mandato del Comité Especial sobre Población y Desarrollo.

Los comentarios relacionados directamente con el documento apuntaron en primer lugar al marco conceptual, en el que la delimitación administrativa del territorio es fundamental, dado que estos son los espacios donde se ponen en práctica las políticas y programas. El documento hace mención a distinciones territoriales relevantes que no tienen estatus administrativo, pero no se las trata

en detalle. Siendo el reclamo de derechos territoriales un asunto central, habría que mencionar a qué se hace referencia y qué se entiende por territorios indígenas, dada la relación indisoluble que se declara entre los pueblos indígenas, la tierra y la práctica de la territorialidad en el sentido físico, social y simbólico. Por lo tanto, este concepto incluye varias dimensiones: el espacio geográfico, la jurisdicción, el hábitat —tierra, agua, bosques, subsuelo—, la biodiversidad, los conocimientos sobre la naturaleza y una dimensión simbólica e histórica, bajo la cual la espacialidad es socialmente construida y se vincula primordialmente con la identidad colectiva.

La referencia a los pueblos indígenas en las áreas de baja densidad obedece a la presencia de numerosos pueblos en ellas —en términos de cantidad y no de volumen—, razón por la que cobra importancia el tema. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no solamente residen allí, sino que existen algunos que lo hacen en las áreas de mayor densidad —generalmente en pueblos de tamaño poblacional significativo. Todo esto está relacionado con la desterritorialización histórica —los procesos de conquista, colonización y expansión de los Estados republicanos.

Las fases de la desterritorialización de los pueblos indígenas comprenden una primera etapa que comienza con la colonización, cuando se invaden territorios indígenas y se disminuye su población; otra fase es la expansión de las fronteras agrícologanaderas, donde hasta el día de hoy existen contiendas indígenas por recuperar sus tierras, y una tercera etapa tiene que ver con los avances de proyectos de desarrollo que afectan las tierras indígenas. Dados estos antecedentes, y como reflejo de este proceso histórico de desterritorialización, los datos de los censos de la ronda de 2000 permiten apreciar que la población indígena se distribuye en todo el territorio nacional, y se identifican áreas en las que hay asentamientos que se han mantenido desde la preconquista y otras donde se advierte una redistribución heterogénea de la población que muchas veces se pierde dentro de los pueblos más numerosos, y es ahí donde debiese profundizarse.

En el capítulo relativo a las áreas fronterizas debiese haber alguna mención a los pueblos indígenas según Del Popolo, ya que muchos de ellos residen en territorios que fueron fragmentados por la creación de los Estados-nación. En la región andina se contabilizan al menos 35 pueblos transfronterizos. De acuerdo a datos de los censos de 2000 relativos a la migración internacional de los pueblos indígenas en los lugares de destino, esta se origina principalmente en países limítrofes, por lo que habría que profundizar sobre los significados y razones de esta migración.

También es preciso ser cuidadosos con las generalizaciones respecto de las desigualdades territoriales, como aquellas que se refieren a las zonas expulsoras. Usualmente estas corresponden a áreas de mayor pobreza, pero no en todos los casos son DAM donde se asientan los pueblos indígenas, o sea que no se trata de una relación biunívoca —a menos que se examine el comportamiento migratorio de la población indígena específicamente.

Los itinerarios migratorios de los indígenas son complejos y heterogéneos y es necesaria una mirada más detallada según los diferentes pueblos que habitan América Latina. Generalmente, la emigración indígena proviene de los territorios ancestrales —que no siempre son las áreas pobres— y se dirige principalmente hacia los puntos de mayor crecimiento económico. Esto se da fundamentalmente porque los migrantes son las personas jóvenes, quienes juegan un papel de enlace entre un área y otra, en el que las remesas desempeñan un rol importante para las comunidades indígenas.

Respecto del capítulo sobre urbanización, la experta del CELADE mencionó que al menos un 40% de la población indígena de la región vive en zonas urbanas, con un panorama heterogéneo. En cinco de los 11 países analizados al menos el 80% de la población indígena reside aún en las áreas rurales. Se ha constatado que los indígenas urbanos tienen una mejor situación con respecto a las metas planteadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero las inequidades étnicas se profundizan en las ciudades, correlacionándose a veces con el grado de exclusión.

Finalmente, en relación al capítulo sobre la población rural, centró la preocupación en los derechos territoriales, por lo que se debe ampliar el análisis considerando el impacto que los procesos globales tienen sobre los territorios indígenas, especialmente en cuanto a las brechas de

implementación de los derechos que los Estados nacionales se han comprometido a cumplir en el escenario internacional.

B. Desigualdad territorial, urbanizaciones, fronteras y desarrollo

El capítulo 4 del documento —“La desigualdad territorial: una primera visión a escala agregada (DAM) con énfasis en el papel de la migración interna”— presenta la situación de desigualdad que experimentan los países de la región, con grandes disparidades sociales y económicas entre los territorios. Jorge Rodríguez, a cargo de su exposición, explicó que en el documento se pondrá mayor énfasis en las regiones más desfavorecidas, conocidas como zonas de pobreza crónica.

La importancia de estas zonas radica en que en ellas, como resultado de las fuerzas del mercado, no se produce la convergencia territorial, dado que acumulan desventajas que se pueden considerar “trampas de pobreza”. Una forma de salir de estas áreas es la migración, que ha tenido un rol importante como válvula de escape, por lo que estas zonas se han convertido en expulsoras de población. Sin embargo, este fenómeno incide al mismo tiempo en el aumento de la productividad nacional, dado que los flujos de migración se dirigen hacia ámbitos más productivos.

Según explicó Rodríguez, dado que estos ya son hechos conocidos y aceptados, en el documento se añade el análisis de su relación con el bono demográfico, dado que la emigración desde las zonas de pobreza crónica lo atenúa, puesto que reduce en estas regiones la cantidad de personas en edades productivas y aumenta la proporción de población infantil y adulta mayor. De lo anterior se desprende que estas regiones no solo tienen una mayor dependencia demográfica, sino que también poseen un nivel de población infantil y de adultos mayores mucho más alto que el que deberían, erosionando el bono demográfico. A esto se agrega que la población que emigra generalmente es más calificada que la que se queda, por lo que hay una disminución de los recursos humanos con mayor nivel de educación formal.

En el capítulo 5 —“Urbanización demográfica acelerada, persistente y funcional, pero precaria”—, se sostiene que América Latina es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, pues el 66% de su población vive en ciudades de 20.000 habitantes o más. Además, el experto del CELADE explicó que la región ha mantenido su proceso de urbanización, principalmente porque siguen existiendo las brechas urbano-rurales, continuando así el éxodo rural.

La diversidad del grado de urbanización de las ciudades regionales es alta. El grado de urbanización se relaciona con el desarrollo económico (expresado mediante el PIB per cápita) y el índice de desarrollo humano, relación que arroja una pendiente positiva. Actualmente, los países con mayor grado de urbanización son la Argentina, el Brasil, Chile, Venezuela (República Bolivariana de) y el Uruguay, mientras que los menos urbanizados son Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y el Paraguay.

Considerada como proceso, la urbanización conlleva una serie de déficits, entre los que destacan la pobreza y aquellos vinculados con el hábitat, principalmente de los pobres —vivienda precaria, carencia de espacios públicos y áreas verdes, entre otros—; además existe un déficit en los servicios urbanos, ya que pese a los avances realizados, persisten problemas de calidad, financiamiento y gestión para su mantenimiento. Otros aspectos relevantes del déficit urbano radican en la movilidad y el transporte, la constitución y el uso del espacio público.

El capítulo 6 —“Metropolización”— comienza con las definiciones de ciudad grande, metrópolis y megápolis. En la región hay 56 ciudades grandes —de un millón de habitantes o más—, que han experimentado un aumento sostenido según un análisis transversal: actualmente, uno de cada tres latinoamericanos vive en este tipo de urbes. El análisis longitudinal, por su parte, revela que las ciudades grandes han representado más del 40% de las urbes de la región, al menos desde 1950. El

propósito de este análisis es recalcar su importancia demográfica, a pesar que no son las de mayor crecimiento, papel que corresponde a las ciudades intermedias —una parte de ellas en rigor.

El capítulo 7 del documento —“Sistema de ciudades”—, presentado por Daniela González, asistente de investigación del CELADE, hace hincapié en las urbes medianas y menores. Existe la necesidad de indagar en estos otros tipos de ciudades, análisis que requiere de ayuda metodológica, dada su heterogeneidad. Entre estas metodologías se encuentran los cálculos que se han realizado a partir de la base de datos DEPUALC (Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe), que revelan que las ciudades latinoamericanas han aumentado de manera importante: en la actualidad existen más de 2.000 con más de 20.000 habitantes —que se identifican en el documento, pero sin considerar todos los países de la región. Al realizar una segmentación según el tamaño demográfico de las urbes, se aprecia que dos tercios de las personas viven en ciudades de 20.000 habitantes o más y cuatro de cinco personas residen en zonas urbanas.

La consideración de casi 2.000 ciudades obliga a buscar indicadores y formas de sintetizar el análisis regional. Uno de estos indicadores es el peso de la población de cada segmento de ciudades (desde 2.000 habitantes o más hasta más de un millón) en el total de la población, lo que permite ver que el proceso de urbanización es claro y real, y ha aumentado de un 40% a un 80% entre 1950 y la última ronda de censos —levantados entre 2000 y 2007, dependiendo del país. Según esta aproximación, se ha registrado un incremento considerable del peso relativo de las ciudades de más de un millón de habitantes, que de todos modos se ha atenuado en las últimas décadas. Cuando solo se analiza a la población que vive en la totalidad de localidades de 2.000 habitantes o más, se advierte que la que reside en ciudades de más de un millón de habitantes se ha mantenido constante desde la década de 1980, mientras que las ciudades intermedias han tendido a crecer en mayor medida.

Dado que estas aproximaciones pueden presentar sesgos, se pueden hacer análisis longitudinales de cohorte según segmentos de ciudades de acuerdo a su tamaño. Al realizar este análisis en su modalidad prospectiva, se aprecia que desde la década de 1950 las ciudades de un millón de habitantes y más no han crecido con gran vigor, mientras que las urbes intermedias han experimentado un crecimiento más significativo. Al efectuar el mismo análisis pero desde la década de 2000 hacia atrás, también se observa que el crecimiento de la población de las ciudades de un millón de habitantes no ha sido el más rápido, sobre todo a partir de la década de 1980.

La expositora hizo hincapié en que hay una diversidad de análisis que pueden realizarse mediante la información contenida en la base de datos DEPUALC, que además pueden relacionarse con las condiciones de vida de la población de acuerdo a la segmentación de estas ciudades en función de su cantidad de habitantes. Por último, destacó que la intención del documento en discusión es desarrollar la manera en que se estructuran los sistemas de ciudades en cada uno de los países de la región, incorporando análisis de países que anteriormente no se habían considerado.

El último capítulo del documento abordado en esta sesión de la reunión fue el tercero —“Áreas fronterizas: movilidad y territorios en juego”—, cuya exposición estuvo a cargo de Jorge Martínez, asistente de investigación del CELADE. Estas zonas tienen la particularidad de presentar los indicadores de bienestar más bajos, una presencia estatal débil, con una deficiencia de gobernabilidad sobre las fronteras. Adicionalmente, sus estadísticas y registros suelen ser más débiles que el promedio, por lo que los diagnósticos normalmente son parciales. Otro aspecto que caracteriza a estos territorios es la mayor vulnerabilidad de las poblaciones migrantes, no solo las que se instalan en estas zonas, sino también las que los utilizan como cruce.

Las zonas de frontera son áreas de interacción y creación de comunidades fronterizas y transfronterizas en algunos casos, que hacen que se desdibujen los límites; además, el desarrollo local produce especificidades. Existen también diversas modalidades y significados de la migración en estas zonas, y la principal potencialidad de las áreas de fronteras en este ámbito es que constituyen espacios de articulación, que podrían incrementar el flujo de bienes, servicios y personas si fueran bien gestionados.

En el documento se han incluido insumos sobre la movilidad y la salud sexual y reproductiva, junto a algunos aspectos de la violencia en estos territorios, que surgieron de un análisis efectuado en cinco zonas bifronterizas de condiciones heterogéneas: la Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Ecuador, Costa Rica y Nicaragua, México y Guatemala, Haití y la República Dominicana.

El expositor recalcó que, dada la diversidad y amplitud de la dinámica migratoria, en el documento se definió a la población migrante como aquellas personas captadas por los instrumentos tradicionales de medición, las que se encuentran en tránsito y las que se movilizan cotidianamente. También puso énfasis en las limitaciones para aproximarse al conocimiento profundo del tema, como la cantidad y calidad de la información existente, la escasa prioridad asignada a la temática en la agenda pública de la región y la restringida oferta de recursos para indagar en ella. Pese a ello, los análisis han evidenciado la desprotección que enfrentan los migrantes frente a casos de trata de personas, abusos y discriminación. Además, hay una ausencia de redes sociales de apoyo en general y una serie de situaciones de vulnerabilidad que cobran mayor vigor en la frontera. Desde esta perspectiva, se anuncia que se seguirá trabajando en recomendaciones y propuestas para mejorar estudios e instrumentos de sondeo. Finalmente, aludió a la necesidad de reconocer a los migrantes fronterizos como sujetos especiales de protección de derechos, exigiendo el cumplimiento de los preceptos legales de cada país.

1. Las otras miradas posibles

Los comentarios a estos capítulos del documento apuntaron a ofrecer miradas alternativas y complementarias a las usadas en ellos.

Alejandro Canales, de la Universidad de Guadalajara, expuso la necesidad de incluir en el documento lo que sucede en los espacios rurales y con la población que reside en las zonas de frontera.

Reflexionó también sobre un cambio de eje en el estudio de la migración que se realiza en el documento, estableciéndose un nuevo escenario en lo que respecta a la migración interna, donde lo relevante debiera ser quiénes son los que están migrando; es decir, más que analizar cómo incide la migración en el crecimiento demográfico, debiera observarse cómo está influyendo en la composición y las estructuras demográficas. De este modo se cambia el eje del análisis, y en vez de considerar la migración interna como un factor cuantitativo, se observa la dimensión cualitativa de la población migrante, para lo que se hace necesario indagar en otros aspectos, algunos de los cuales no se incluyen en los censos.

En cuanto al capítulo referido al sistema de ciudades y las estructuras urbanas existentes señaló que, dada la heterogeneidad entre los países y dentro de ellos en este aspecto, es importante ahondar más en lo que se oculta tras estas estructuras, sus diferencias, sobre todo en el segmento de las ciudades menores —de 20.000 a 50.000 habitantes y de 50.000 a 100.000 habitantes—, ya que se trata de un estrato muy heterogéneo, que hace posible otras lecturas sobre lo que está ocurriendo.

En relación con ello, comentó lo que sucede en las ciudades fronterizas y en las zonas rurales de México. En ese país, durante la década de 1990, las ciudades medias tenían distintas potencialidades de crecimiento: se podía advertir que las fronterizas poseían una capacidad de atracción migratoria a nivel nacional, mientras que las no fronterizas ejercían un atractivo regional. Por ello, interesaba conocer aspectos cualitativos de las ciudades medias fronterizas, analizando quiénes eran los que llegaban a estas urbes y a partir de esto advertir los modelos de desarrollo de cada ciudad y la forma en que se incorporaban al desarrollo global.

Destacó, además, la referencia a las regiones transfronterizas que se realiza en el documento, concibiéndolas como espacios que integran dos regiones de dos países, pero hizo hincapié en la necesidad de considerar también a la población fronteriza que vive en estas regiones de modo permanente.

Refiriéndose a la conceptualización de lo rural, que varía entre los países e incluso se presta para debate dentro de ellos, por las diversas realidades existentes, sostuvo que es posible mirar esta noción desde otro enfoque. Un ejemplo de ello es el análisis de las cuencas hidrográficas, que permiten estudiar la población rural en conjunto con la urbana, de acuerdo a un contexto territorial o geopolítico similar, y no solamente concebir el sector rural como algo residual de lo urbano. Además, advirtió que si bien analizar a las pequeñas ciudades como parte de un sistema urbano es una posibilidad, comprenderlas como parte de un sistema agrario permite entender muchas de las situaciones de diferenciación que se presentan, ya que se pueden asignar otros significados a los mismos datos obtenidos.

Por último, propuso concebir la migración campo-campo o rural-rural como circuitos de migraciones internas e internacionales que se producen entre diversos países, situación que plantea una articulación entre territorios distantes.

La consultora internacional Martine Dirven planteó su inquietud acerca del público objetivo al que estaría orientado el documento. A su parecer sería necesario refinar ese aspecto, ya que tuvo confusiones con el vocabulario empleado, y propuso explotar y expresar de mejor manera el mensaje básico que se quiere entregar.

En cuanto a la estructura del documento, consideró que debiese abordarse la población de ciudades de menos de 2.000 habitantes o rural y la de menos de 20.000 habitantes, ya que no ha sido suficientemente tratada, a pesar que representa un tercio de la población de la región. Al no ocuparse de esta población o hacerlo en distintos ámbitos —territorios densamente poco poblados, áreas fronterizas, zonas rurales—, se complejiza su entendimiento. De este modo, propuso realizar una progresión desde los espacios densamente poco poblados y lejanos, con sus distintas aristas —rurales, fronterizos, entre otros— hacia las megápolis, pasando por todos los estratos, es decir, avanzando desde lo rural hacia lo urbano.

En cuanto a las interrelaciones, mencionó que en el documento se tiende a describir a los sectores agrícolas o rurales como poco desarrollados, por lo que propuso trabajar desde la mirada de las densidades, ya que existen gradientes en casi todos los ámbitos —la productividad, el acceso a servicios, los ingresos, entre otros. La línea de pobreza que se utiliza en la CEPAL y otras instituciones castiga fuertemente a las zonas rurales, pero al asumir que hay variaciones de productividad y de ingresos se plantea la posibilidad de construir un gradiente de la línea de pobreza desde las grandes ciudades hacia las zonas rurales, y quizás contemplando otros indicadores.

Otro aspecto en que pondría énfasis la consultora sería el análisis de la migración rural-rural, tanto la permanente como la temporal, y en observar quiénes son los que están migrando, además de las particularidades de los pueblos indígenas, no solo en cuanto a sus derechos, sino también en lo relativo a las características demográficas de estas poblaciones migrantes.

Por último, recaló la necesidad de darle al documento una mirada que coloque más el acento en las economías y deseconomías de aglomeración frente a las economías y deseconomías de desaglomeración o dispersión.

2. Los casos nacionales y la necesidad de puntos de vista abarcadores

El espacio de esta sesión dedicado al debate con los asistentes generó un enriquecedor intercambio con los autores. Los participantes problematizaron diversos aspectos del borrador del documento, especialmente a partir de ciertas experiencias nacionales.

Ubajara Leite, del Ministerio de la Integración Nacional del Brasil, presentó el caso de ese país, donde las tasas de crecimiento de las grandes ciudades están bajando, pero las que corresponden a las ciudades vecinas que componen la aglomeración metropolitana presentan las más altas. Por ello, estimó que es necesario analizar la ciudad y su entorno para evitar conclusiones equivocadas respecto de la intensidad y la modalidad de su crecimiento.

Juan Carlos Ramírez, de la oficina de la CEPAL en Colombia, sostuvo que podría ser útil la información sobre el índice de eficacia migratoria⁸ de otras partes del mundo, para comparar los procesos latinoamericanos con lo que sucede en otras regiones. Además, expuso un ejemplo sobre las zonas de muy baja densidad a partir del caso de Colombia, donde gran parte de los territorios posee una administración especial sobre la propiedad del suelo —como parques nacionales, reservas forestales o de resguardos indígenas. Por ello, normalmente no están totalmente abiertos a la migración, lo que puede reducir la presión ejercida sobre ellos.

Jaime Sobrino, de El Colegio de México, observó en el documento un consolidado análisis sobre la relación entre población y territorio, pero planteó inquietudes sobre las otras dos relaciones abordadas —población-desarrollo sostenible y territorio-desarrollo sostenible. Más que como progreso productivo, el desarrollo sostenible es entendido como formas alternativas de generación de la riqueza. En tanto, el bienestar es más bien la percepción que tiene la población respecto del nivel de bienestar (imagen urbana y cultura urbana).

Por último, advirtió que un elemento importante del fortalecimiento de la base institucional es la participación de la población en general en la adopción de decisiones, no solamente en las relativas al impacto ambiental de las inversiones, sino también en las relativas a las formas de provisión de los servicios públicos y muchas otras.

Patricio Aroca, de la Consultora IDEAR (Chile), comentó lo que sucede en la región chilena de Antofagasta, donde siempre se han registrado altos índices de migración, pero actualmente aparecen fenómenos interesantes en materia de movilidad. La gente ha comenzado a optar por vivir en otra ciudad y dirigirse a trabajar a esta región, debido a la mejor calidad de vida que pueden obtener en otros lugares a partir de los ingresos percibidos en Antofagasta, dado que allí el costo de vida es alto. Al parecer, esto sucede especialmente en las zonas donde se explotan recursos naturales, por lo que la relación entre la migración y la conmutación entre distintas áreas subnacionales revela un proceso de complementariedad y sustitución que no puede mirarse de manera aislada.

César Garcés, de la Secretaría de Desarrollo Social de México, también preguntó sobre el público objetivo al que se dirige el texto, para saber si es propicio agregar asuntos de políticas públicas que incidan en el territorio y que los gobiernos estén llevando a cabo basándose en los diagnósticos realizados por el CELADE. Además destacó el tratamiento que se da en el documento a los determinantes de la migración —lo que puede ayudar a entender la reducción de la intensidad de la migración—, el que ha revelado y analizado una gran gama de factores que inciden en la migración interna e internacional. Por ello, estimó que esta línea de investigación debiera ser profundizada aún más en la versión final del documento. Érica Tavares, del Observatorio de las Metrópolis del Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, sostuvo que quizás habría que analizar la posibilidad de utilizar una escala menor respecto de la migración interna, ya sea intrametropolitana o incluso entre las metrópolis y sus periferias, pues al menos en el Brasil existe un gran flujo de población en estos niveles.

Susana Adamo, de la Population Environment Research Network, hizo notar que, respecto de las migraciones y su relación entre las unidades administrativas mayores, existe otro tipo de movilidad, no solo a grandes escalas de tiempo y espacio, sino que también hay desplazamientos por breves períodos y entre distancias menores. Esto se vincula con lo que sucede en las fronteras, ya que en algunos casos se trata incluso de migración diaria.

Además, se refirió a la vulnerabilidad de los migrantes, ligada a la idea de las fronteras como lugares de conflicto y la migración como problema. Aludió también a otros lugares donde hay

⁸ Se entiende por *índice de eficiencia migratoria* al resultado de la división entre la migración neta y la migración bruta (CELADE, Base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe, MIALC, Metadatos, en línea, <<http://www.cepal.org/migracion/migracion%5Finterna/metadatos.pdf>>). En el documento del CELADE este indicador se utilizó para estimar el impacto de la migración interna en materia de redistribución territorial de la población.

comunidades transfronterizas y transnacionales con conflictos que comienzan en la frontera pero que se trasladan dentro de los territorios.

Por último, destacó la importancia de una mirada más espacial, por ejemplo, respecto de cuál es el denominador que se utiliza cuando se habla de densidad de la población, elemento que puede cambiar notablemente el análisis. Ejemplo de esto es el caso típico de las zonas áridas, que desde un enfoque convencional suelen tener una baja densidad de población, pero cuando se considera la oferta real de territorio con la disponibilidad de recursos y capacidad de sostener la población sucede que, por el contrario, es muy intensa. Por ello, se debería incluir en este análisis más espacial la relación entre lo que se puede utilizar del territorio, la forma de protegerlo y los temas de la propiedad.

Eduardo Baumeister, del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo de Nicaragua, propuso introducir una visión clásica sobre las definiciones de urbano y rural, con la idea de que actualmente, por ejemplo, hay 20 personas que alimentan a 80 personas, por lo que se produce un cambio en la relación entre la producción de alimentos y la población. Esto está asociado a las transformaciones en la composición de los alimentos, sobre todo en los sectores medios y altos, que cambian el tipo de productos que se consumen, lo que a su vez hace que se modifiquen las relaciones en la fuerza de trabajo.

Otro aspecto que destacó es que en algunas zonas rurales de América Latina, particularmente en Centroamérica y México, hay una relación específica entre el territorio y las remesas, puesto que estas tienen incidencias diferenciadas en la segmentación de la población de las DAME, y generan efectos locales en la infraestructura, la construcción de viviendas, el comercio, entre otros ámbitos. Lo anterior podría introducirse en el documento en una sección de comentarios sobre este efecto, que está impactando significativamente en varias zonas rurales de América Latina

Jorge Rodríguez enfatizó la pertinencia de los comentarios, que serán recogidos en el desarrollo del documento, puesto que dada su calidad de borrador, existe flexibilidad suficiente para incluirlos. En cuanto a la interrogante sobre el receptor al que se dirige el documento, señaló que es un tema complejo, puesto que las expectativas son diversas, pero también es necesario considerar quién escribe y qué se espera de ese emisor; en ese sentido, la finalidad principal es lograr un buen documento demográfico, pero atendiendo a las capacidades multidisciplinarias de la CEPAL y los vínculos del CELADE con otras agencias del sistema y centros académicos, es posible elaborar un estudio que vaya más allá de ese propósito.

Jorge Martínez reforzó la idea de ampliar los temas más allá de las cifras, que se enlaza con las temáticas de población, desarrollo y derechos humanos. En ese sentido, sostuvo que se intentará incluir los asuntos que se señalaron respecto de las zonas de frontera, especialmente el tema de las remesas y la vulnerabilidad de los migrantes.

III. Población, territorio y desarrollo sostenible en el Caribe

A. Heterogeneidad subregional y desastres naturales⁹

La presentación del borrador del documento sobre “Población, territorio y desarrollo sostenible en el Caribe” estuvo a cargo de Godfrey St Bernard, quien llamó la atención sobre la heterogeneidad de los países que componen la subregión. Cuando se habla del Caribe, explicó, se alude a un grupo de naciones y territorios de los cuales muchos continúan siendo colonias británicas, holandesas y francesas, con múltiples lenguajes, religiones y culturas.

Las actividades económicas de los países de esta subregión se basan principalmente en la agricultura, en la que sobresale la plantación de la caña de azúcar. También hay países como Guyana y Jamaica que producen bauxita, mientras que Trinidad y Tabago es el mayor productor de petróleo y gas de la subregión. En el sector de los servicios se destaca el turismo como la actividad más rentable, y además se advierte un creciente aumento de la manufactura.

Actualmente la CARICOM (Caribbean Community) está constituida por 15 países de la subregión, que han estado trabajando para construir una economía y mercado único —CARICOM Single Market and Economy (CSME)—, aunque por el momento solo poseen acuerdos sobre el movimiento de servicios laborales selectos y otros servicios. Esta misma asociación ha facilitado la cooperación entre sus Estados miembros para la producción de estadísticas censales oficiales, de desarrollo social y humano y el manejo de desastres. En consecuencia, el estudio cuyo borrador se expuso en la reunión se enfocará en estos 15 países miembros de la CARICOM.

Una de las principales metas de la política caribeña, según explicó St Bernard, es lograr un desarrollo sustentable que no comprometa la herencia de las futuras generaciones, pese a que cada país y territorio posee ideologías y prácticas sociales, económicas, culturales y políticas que interfieren para alcanzarlo. Además, existe una amplia diversidad de respuestas de los sistemas políticos para lograr ese objetivo.

⁹ Este capítulo corresponde a la sesión de la reunión dedicada a la presentación del borrador del documento “Población, territorio y desarrollo sostenible en el Caribe”, realizada por Godfrey St Bernard, de la University of West Indies, de Trinidad y Tabago. Paulo Saad, Jefe del Área de Población y Desarrollo del CELADE, actuó como moderador. Los comentarios estuvieron a cargo de Dirk Jaspers_Faijer, Director del CELADE, y de Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Junto con las distintas influencias económicas, culturales, sociales y políticas sobre la posibilidad de lograr un desarrollo sostenible, no se puede desconocer el impacto de los factores medioambientales, dado el potencial que tienen para revertir su avance, independientemente del nivel de resiliencia de los residentes en el territorio afectado. Por eso, es necesario calcular la vulnerabilidad medioambiental del Caribe, tanto en su conjunto como por países, frente al impacto de huracanes, tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas e inundaciones, analizándolo desde una perspectiva sociodemográfica y territorial, para poder identificar así poblaciones y áreas en riesgo.

El tamaño de la población de los países de la subregión presenta una gran variación: Cuba, Haití y la República Dominicana poseen más de cinco millones de personas; Jamaica y Trinidad y Tabago tienen una población de entre uno y cinco millones. De todos modos, la mayoría de los países se consideran pequeños desde este punto de vista, con poblaciones que rondan entre las 100.000 y las 500.000 personas. Existen además tres territorios con una población de entre 50.000 y 100.000 personas (Bermuda, Antigua y Barbuda y Dominica), en tanto que Saint Kitts y Nevis, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán y Montserrat registran una población no mayor a los 50.000 habitantes. Se aprecia una disminución de la tasa de crecimiento de la población, lo que se relaciona con una disminución de la fecundidad. Además, se advierte un aumento de la esperanza de vida, más alta en las mujeres que en los hombres, y un envejecimiento de la población.

El proceso de envejecimiento en este territorio implica considerar los atributos humanos y residenciales de los habitantes de más edad y la forma en que esas características predisponen a las personas mayores al riesgo de ser desplazadas o al daño por efecto de los desastres naturales. En comparación con las personas más jóvenes, las de 65 años y más viven solas en su mayoría, afectadas por alguna discapacidad o enfermedad crónica, con necesidad de atención médica, físicamente más débiles y con menos capacidad de resiliencia para combatir las fuerzas de la naturaleza. Esta situación es relevante para la mayoría de los territorios, especialmente para Cuba, Barbados y las Antillas Holandesas.

Los riesgos y la vulnerabilidad relacionada con los desastres naturales se presentan de manera diferenciada según las características de los territorios. Existen desastres naturales como los sísmicos y meteorológicos que no son controlables por las personas, frente a los que solo puede desarrollarse la resiliencia para reducir la vulnerabilidad frente a sus impactos; en los eventos hidrológicos y geomorfológicos es mucho más fácil crear mecanismos de control, mientras que los desastres tecnológicos y biológicos son prácticamente el resultado exclusivo de la actividad humana, por lo que pueden ser prevenidos.

El territorio caribeño está expuesto a diversos riesgos asociados a eventos naturales que pueden tener efectos catastróficos en grandes extensiones. Los eventos sísmicos y la actividad volcánica prevalecen principalmente en el este de las islas caribeñas, extendiéndose hacia el sur de Granada y al norte de las islas Saint Kitts y Nevis. La actividad volcánica se ha hecho presente durante todo el siglo XX, con erupciones en Martinica, San Vicente y Las Granadinas, y son un riesgo para las poblaciones que se encuentran en las cercanías.

En la zona este del Caribe, los sistemas volcánicos se encuentran en tierra. Granada posee un volcán activo que afecta a los pueblos del norte del país. En San Vicente existe un sistema volcánico que podría erupcionar en el futuro, por lo que esta zona se clasifica como de alto riesgo. En la parte sur de la isla de Santa Lucía existe un potencial de erupción a causa de un volcán que aún se encuentra en actividad. Dominica posee nueve sistemas volcánicos que aumentan la susceptibilidad de la isla a las erupciones. En tanto, las Islas de Sotavento y Saint Kitts y Nevis poseen un sistema volcánico que puede aumentar su nivel de actividad.

Los riesgos asociados a los terremotos en el territorio caribeño varían entre significativos y moderados. Trinidad y Tabago, las Islas de Sotavento, República Dominicana y el sur de Cuba experimentan un riesgo del primer tipo, mientras que en el resto de la subregión es moderado.

En cuanto a los eventos meteorológicos, las probabilidades de tormentas tropicales se centran en Trinidad y Tabago y Granada; el nivel de riesgo es consistente con la probabilidad de un viento de categoría 1. Barbados, Belice y San Vicente se caracterizan por una probabilidad de viento de

categoría 2, en tanto que Santa Lucía, Martinica, Guadalupe, Dominica, República Dominicana y el este de Jamaica podrían sufrir uno de categoría 3. Antigua y Barbuda, el oeste de Jamaica y el sur de Cuba, por su parte, podrían experimentar vientos de categoría 4.

Los riesgos hidrológicos son difíciles de localizar de manera precisa en el territorio, debido a la falta de recursos y experiencia al respecto. La información disponible se refiere a experiencias pasadas en territorios con inundaciones, como los casos de Guyana y Jamaica, pero no se conocen las zonas que serían propensas.

1. Notas desde la mirada demográfica y sociológica

Los comentaristas del documento hicieron señalamientos sobre aspectos que requerirían una mayor profundización, como las dimensiones institucional y social ligadas a la problemática del territorio, o los procesos de envejecimiento de la población y la migración internacional, aunque coincidieron en la dificultad que representa la escasa disponibilidad de datos para este propósito.

Dirk Jaspers_Faijer Director, Director del CELADE - División de Población de CEPAL, destacó el uso de la palabra “territorio”, que en el Caribe no solo se refiere al espacio, sino que también se utiliza para aludir a los territorios extranjeros. Ese doble uso del concepto, sostuvo, debería explicarse más detenidamente ya que, en sentido estricto, por “territorio” debiesen entenderse las áreas subnacionales del Caribe.

También mencionó que al hablar del Caribe desde una perspectiva sociodemográfica deberían considerarse dos procesos muy significativos: la migración internacional y el envejecimiento, ambos relevantes para el tema del territorio. La importancia del envejecimiento radica en que son las personas de edad las más vulnerables a los desastres naturales. Respecto de la migración, es necesario abordar los aspectos cualitativos de este fenómeno en el Caribe, especialmente respecto de las profesiones influidas por los efectos de la sostenibilidad de las políticas sociales.

Al hablar del Caribe como una unidad, explicó, se pierde el sentido de la especificidad de los países, que son bastante distintos entre sí, empezando por el tamaño de su población. Por ejemplo, se observan grandes diferencias al revisarse los datos de las tasas de fecundidad relacionadas con la esperanza de vida.

Si se compara la relación que existe entre la tasa bruta de mortalidad y la esperanza de vida al nacer, se observan claramente grandes diferencias entre los países del Caribe. Los datos que se presentan en el documento permiten advertir el cambio de estos indicadores entre los quinquenios 1980-1985 y 2000-2005. A partir de ese análisis se aprecia que la esperanza de vida de Trinidad y Tabago y Jamaica van tornándose más estables, al punto que aparentemente no ha habido cambios en la mortalidad durante 20 años. Esto parece extraño, dado que las tendencias mundiales indican que durante ese período la mortalidad ha ido disminuyendo y la esperanza de vida ha aumentado, por lo que puede que haya algún problema en los datos o con las fuentes de información utilizadas en el documento.

La migración internacional es un fenómeno importante en la subregión; de hecho, en Guayana Francesa los inmigrantes representan más del 20% de la población. La emigración es y ha sido muy significativa para la mayoría de los países caribeños, especialmente en la década de 1970, cuando experimentó un gran crecimiento; solo Aruba, Antigua y Barbuda y la Guayana Francesa han registrado saldos migratorios netos positivos. Casi todos los países del Caribe poseen tasas de crecimiento natural más altas que las de crecimiento total, de lo que se desprende que ha habido un alto número de emigrantes.

Ligado con lo anterior, se destaca el tema del crecimiento poblacional. Entre 1970 y 2010 la Guayana Francesa ha aumentado cinco veces su población, mientras que otros países como Granada, Guyana y Barbados solo la han incrementado alrededor del 10%. Las proyecciones para el año 2050 muestran que la población de Guayana Francesa, Belice, Santa Lucía, Bahamas, Suriname y Dominica aumentará, mientras que en países como Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Guyana, Cuba, Barbados, Antigua, Martinica y Trinidad y Tabago disminuirá.

Además se advierten grandes diferencias en las relaciones de dependencia de los países del Caribe: Haití por ejemplo posee una baja tasa de dependencia para las personas de 60 años y más. En 20 años más se proyecta que la tasa de dependencia de los jóvenes disminuirá en la mayoría de los países, pero se seguirán manteniendo grandes distancias entre ellos.

Desde la mirada del bono demográfico, muchos de los países del Caribe se encuentran en un buen momento para realizar inversiones que permitan revertir las inequidades, no solo las socioeconómicas, sino también las espaciales, pese a la gran diferencia entre ellos.

Advirtiendo que realizó una mirada sociológica del borrador de este documento, Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social, puso énfasis en las agrupaciones de países que se emplean a lo largo de sus capítulos, puesto que la que se aplica al exponer sobre los riesgos de desastres naturales no es la misma que se utiliza al inicio. En el texto se clasifican los países según los tamaños y densidades de sus poblaciones, la etapa de la transición demográfica que atraviesan y la esperanza de vida, pero al llegar al capítulo 3 se realiza una agrupación territorial geográfica, que no logra conectarse en la lectura con el tema del envejecimiento y las breves alusiones al proceso migratorio, además de otros elementos que habría que vincular con los desastres naturales.

En cuanto el tema del desarrollo sostenible, opinó que se debieran incluir otros elementos además de los desastres naturales, ya que el texto descarta los riesgos asociados a la acción humana.

El documento realiza una rica caracterización de la heterogeneidad caribeña relacionando las actividades tradicionales, como el cultivo de la caña de azúcar, con otras actividades de desarrollo más reciente, como el turismo y la extracción del petróleo. Se debiera aprovechar esa información para establecer la forma en que estas actividades influyen en la economía, especialmente en los países monoprodutores. Por lo tanto, sería conveniente analizar qué implicancias económicas y sociales tendrían para los países los desastres naturales con incidencia directa en la sustentabilidad de las actividades.

Espíndola reconoció el hecho de que la falta de información dificulta el análisis del desarrollo sustentable más allá del ámbito de los desastres naturales, pero señaló que existe información sobre el nivel de desarrollo económico de los países que podría aprovecharse para este tipo de abordaje. Además, a pesar de la falta de datos provenientes de las últimas rondas de censos, existen encuestas como las de fuerza de trabajo, sobre condiciones de vida, Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) que pueden aprovecharse. Si bien estas encuestas no permiten hacer un mapeo detallado, se pueden tomar las distintas localidades para observar diferencias en las condiciones de vida y el impacto de los desastres naturales; esta operación podría realizarse con los datos sobre las condiciones de las viviendas que brindan las encuestas, considerando la incidencia y los riesgos de las inundaciones en las distintas localidades.

El comentarista explicó que espera que en el documento final se realice un análisis social e institucional que se relacione con el desarrollo sostenible, incluyendo variables como los grupos de edad, la búsqueda de trabajo, la pertenencia étnica y todas las variables mencionadas en el texto.

Además, consideró necesario incluir mapas de riesgo no solo de las probabilidades de desastres naturales, sino también sobre el desarrollo sostenible en el largo plazo, que incluyan polos de desarrollo y aspectos de diversificación de la producción agrícola, identificación de fuentes de importación, entre otros elementos.

Jorge Rodríguez aclaró que este trabajo se encuentra en proceso, por lo que muchos de los comentarios serán integrados en las versiones posteriores de los capítulos. Se destacó además la particularidad de que por primera vez se realiza un análisis a nivel subnacional en el Caribe, ya que las bases de datos disponibles son escasas. Adicionalmente, indicó que el énfasis en la vulnerabilidad ambiental o ante desastres naturales resulta de un requerimiento de los gobiernos y las autoridades del Caribe.

IV. Desigualdades territoriales y sus efectos para el desarrollo sostenible

A. De los diagnósticos a las políticas: nociones y experiencias de desarrollo regional¹⁰

Las exposiciones agrupadas en este capítulo aportaron elementos teóricos y metodológicos para el abordaje de una constatación: la existencia de desigualdades territoriales significativas en América Latina. Pero también se contempló el análisis de experiencias concretas de políticas que han apuntado a su superación.

Luis Riffo, asistente de investigación de la División de Planificación Económica y Social de la CEPAL (ILPES), presentó el documento “Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe”. Sostuvo que la reemergencia de la dimensión territorial en la región se basa en tres procesos: la sistemática persistencia de las desigualdades sociales; la inclusión de esta dimensión en los nuevos procesos políticos, y los imperativos de la competitividad que surgen en el contexto de la globalización.

Para caracterizar las desigualdades económicas territoriales de la región, presentó datos sobre la concentración económica de ocho países de América Latina, que muestran el aporte que realiza la primera división político administrativa (DAM) —es decir, la más poblada— al PIB total. Según este indicador, el país más concentrado es el Uruguay, donde el 60% del PIB lo aporta Montevideo; le siguen Chile, con el 47% del PIB en Santiago; la Argentina, donde la ciudad de Buenos Aires representaba un aporte del 23,8% en 2005, y el Brasil, con un 32% del PIB nacional concentrado en Sao Paulo.

En el caso de Colombia se observa un mayor balance, ya que Bogotá concentra un 25% del PIB del país, pero regiones (departamentos en ese país) como Antioquia y Valle tienen un mayor peso.

¹⁰ Este capítulo y los siguientes corresponden al componente de la reunión conformado por las presentaciones de expertos relacionadas con las temáticas de población, territorio y desarrollo sostenible. Este puntualmente relata las presentaciones, comentarios y debate de la cuarta sesión, que estuvo a cargo de Juan Carlos Alfonso, Presidente del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, y en la que expusieron Luis Riffo, del ILPES/CEPAL; Ubajara Leite, del Ministerio de la Integración Nacional del Brasil, y Juan Carlos Ramírez, de la oficina de la CEPAL en Colombia. Los comentarios estuvieron a cargo de Juan Pablo Jiménez, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

En el Ecuador la concentración se produce principalmente en dos DAM (Pichincha y Guayas). En México, el Distrito Federal representa el 21,5% del PIB, mientras que el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) es un poco menos concentrado, y las ciudades que más aportan al PIB son Santa Cruz, La Paz y Cochabamba.

El expositor realizó otra comparación del grado de disparidades económicas mediante la relación entre el PIB de la región más rica y el de la región más pobre de cada país. A nivel regional, el indicador registra un valor promedio en torno a los 5 o 6 puntos, mientras que entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) esta relación arroja un valor inferior a 2. Estos datos evidencian la profundidad de las disparidades económicas territoriales de América Latina, una expresión más de la desigualdad de la región en diversos campos.

En la misma línea, Riffo mostró la relación entre un indicador de concentración territorial y el índice de Gini territorial, que permite observar que en el cuadrante de mayor concentración y disparidad económica se encontraban casi todos los países de la región, con algunas excepciones como el Uruguay, que posee un alto grado de concentración territorial pero está bajo la media de los países de la OCDE en cuanto a la disparidad económica.

Desde un enfoque más latinoamericano, se consideró como indicador el aporte que realizan al PIB regional los territorios subnacionales, generándose a partir de este cálculo cinco categorías: la primera incluye los territorios con un aporte inferior al 1% del PIB de América Latina; la segunda, entre el 1% y el 2,5%; la tercera, entre el 5% y el 10%, y por último, más del 10%. En esta categoría solo se encuentra Sao Paulo. Esta aproximación aporta una idea de los territorios en los que se concentra la generación de riqueza en América Latina: en las zonas costeras del Brasil y los estados del centro-sur y del sur; la provincia argentina de Buenos Aires; el Distrito Federal y Nueva León en México, Bogotá y Santiago de Chile.

Otro aspecto que se estudió es el PIB per cápita, que permitió determinar que las áreas más ricas de la región se encuentran en el norte de México, el norte de Chile y su Región Metropolitana, el sur de la Argentina y algunos puntos del Ecuador y Colombia. En contraposición, se observó que la gran mayoría de los territorios subnacionales andinos y amazónicos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú, el Ecuador y Colombia, así como algunos estados del norte del Brasil, registran menos de 2.500 dólares per cápita.

La segunda parte del documento presentado por Riffo se centró en lo que ha ocurrido con estas disparidades, a partir del cálculo de la desviación estándar del PIB por habitante en un período de tiempo relativamente reciente. Desde esta aproximación se observó que existe una tenue y al parecer generalizada tendencia a la reducción de las disparidades del PIB per cápita, que se verificó por ejemplo en el caso del Brasil entre 2002 y 2008; Chile entre 2003 y 2009; el Perú entre 2002 y 2009, aunque este último experimentó divergencias durante el período; México entre 2003 y 2009, la Argentina entre 2000 y 2005; Colombia entre 2000 y 2008, que al igual que el Perú mostró divergencias en 2003 y 2008. Esta disminución de la disparidad se podría deber al incremento de la demanda mundial de materias primas, que ha hecho que zonas más pobres o ligadas a la producción primaria crecieran más aceleradamente que otras ya más desarrolladas.

Otra expresión de desigualdad territorial se advierte mediante el cálculo de la competitividad regional. Varios países han hecho esfuerzos por identificar sus falencias y potencialidades de crecimiento, evidenciándose que existe una correlación entre las zonas más pobres y una menor condición de competitividad.

En la exposición relativa al documento “Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil”, Ubajara Leite comenzó señalando la importancia de la política regional de este país, que se basa principalmente en sus altas desigualdades regionales. Pese a constituir un tema que no es muy aceptado en todos los ministerios, se ha visto un avance en el desarrollo y la implementación de políticas de este tipo en todos los niveles.

Actualmente el Brasil enfrenta una nueva política regional, creada en 2003, pese a que el país fue precursor en la materia, bajo la influencia de Celso Furtado en la década de 1950, quien creó la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, la región más pobre y problemática del Brasil. Este modelo, que fue replicado también en la Amazonía y el centro-oeste, no tuvo el éxito esperado, ya que se enfocó en la industrialización y los incentivos fiscales para que las empresas se trasladaran a estas regiones, pese a lo que la región oeste mantuvo durante esas décadas su protagonismo industrial, con pocos contrapesos.

Luego de la crisis financiera de la década de 1980, el desarrollo regional no fue tan importante en la agenda gubernamental. En ese entonces se enfatizó el desarrollo local, en alguna medida como parte de una estrategia neoliberal del Estado mínimo, pero la baja calificación técnica de los municipios fue un obstáculo para las políticas propuestas por el gobierno central en este sentido. Además, existía una alta concentración de la recaudación de tributos en el gobierno federal, que transfería a los municipios un porcentaje de ellos, aunque posteriormente se han creado contribuciones que no se consideran en la repartición de tributos.

La ausencia de políticas de desarrollo regional ha repercutido en la desigualdad territorial del país. Esta carencia ha estimulado además el modelo del federalismo competitivo, por el que los estados han creado incentivos para atraer las industrias. En consecuencia, han disminuido los ingresos tributarios de estos estados, pero al mismo tiempo se ha logrado una desconcentración industrial. Todo esto se aleja del federalismo cooperativo, que es el que promueve el Gobierno desde principios de la década de 2000. Paralelo a este proceso se dismanteló el aparato institucional, con el final de las superintendencias regionales, las que luego fueron recreadas durante el gobierno de Lula Da Silva.

La nueva política regional se presentó en 2003 usando como referencia una escala microrregional, que agrupa a los municipios, pero sin la existencia de un gobierno a ese nivel —es decir, también microrregional. Esta política utiliza dos indicadores económicos: uno estático, referido a los ingresos, y otro dinámico, que alude al crecimiento del PIB.

La reestructuración de los instrumentos y mecanismos de desarrollo regional se realizó con fondos constitucionales destinados al sector privado. El expositor hizo hincapié en el hecho que los efectos de ciertas políticas, aunque no fueran creadas con propósitos regionales, son muy importantes para la disminución de las desigualdades a esta escala. Ejemplo de ello es el programa Bolsa Familia de transferencias monetarias, que ha tenido un efecto muy importante en el comercio de las pequeñas ciudades, especialmente de las más pobres. Otro programa que ha tenido efectos similares es Territorio de la Ciudadanía, del Ministerio de Desarrollo Agrícola, que junto con otros 22 ministerios se ha volcado al mejoramiento de la agricultura familiar.

La reducción de las desigualdades regionales es uno de los principales objetivos de la política regional del Brasil, según explicó el expositor, junto a la búsqueda del empoderamiento local y la coordinación de las acciones en el territorio. Además, puso en evidencia la vinculación entre las políticas regionales y las políticas sociales del país.

Si bien las políticas regionales fueron elaboradas por el Ministerio de Integración Nacional, se trata de una política de gobierno que se está intentando transformar en una política de Estado. La nueva fase de la política regional que se implementará entre 2011 y 2015 pretende abordar todos los territorios pero de manera diferenciada dependiendo de sus necesidades. En esta fase habrá especial preocupación por el financiamiento de la política, proyectándose la creación de un fondo para obtener recursos que permitan financiar los distintos proyectos de desarrollo regional. El modelo de gobernanza adoptado implicará una articulación a nivel central, con los gobiernos estatales y los consorcios de municipios.

De acuerdo al análisis de Leite, los desafíos para la sustentabilidad de la política nacional de desarrollo regional están representados por su consolidación como política de Estado, la creación de un fondo nacional de desarrollo regional, la consolidación de instrumentos y mecanismos de desarrollo regional, la implantación de un nuevo modelo de gobernanza, el fortalecimiento institucional y la capacitación de actores para la gestión del desarrollo regional.

La última exposición de la sesión que dio origen a este capítulo estuvo a cargo de Juan Carlos Ramírez, de la oficina de la CEPAL en Colombia, y se denominó “Escalafón de Competitividad Territorial-Departamental de Colombia”.

El experto definió la competitividad como un término asociado principalmente al desempeño económico, que funde logros ya alcanzados y capacidades futuras, pero que además representa y evalúa múltiples dimensiones, por lo que trata de constituir una visión integral del desarrollo.

El ejercicio del escalafón de competitividad presentado en el documento ofrece una estructura comparativa que por el diseño con el que trabaja privilegia las aglomeraciones, y magnifica las diferencias que encuentra entre ellas, generando así comparaciones entre unidades geográficas administrativas. Los cinco elementos en los que se basa el análisis son la fortaleza de la economía, el capital humano, la infraestructura, la ciencia y la tecnología, y las finanzas y la gestión pública.

Al realizar el escalafón de competitividad departamental de Colombia correspondiente a 2009 y observar la configuración geográfica que arroja, se advierte que la región central andina tiene un alto desarrollo relativo, la región sur se encuentra más atrasada y la región Caribe es más heterogénea en este aspecto.

El experto de la CEPAL advirtió que durante los ocho años en que se ha aplicado el ejercicio del escalafón de competitividad se ha analizado a Bogotá como una unidad administrativa, dado que existe información para hacerlo, pero que no es comparable con el resto de las regiones en el sentido territorial. Por ello, se la ha unido con el departamento de Cundinamarca a los fines analíticos, puesto que en términos de competitividad las condiciones de la metrópolis son muy distintas a las que se presentan en las zonas rurales, y naturalmente posee ventajas muy grandes sobre las otras unidades con zonas rurales.

Otro asunto de interés que surge del trabajo se vincula con la unidad administrativa de Chocó, región selvática colindante con Panamá. En los ejercicios anteriores esta región aparecía en el último lugar de la competitividad, lo que se debe a los indicadores usados, que no valoran por ejemplo el patrimonio natural. Es un claro ejemplo de que el escalafón no necesariamente posiciona adecuadamente a todos los departamentos.

Al analizar la competitividad desde 2000 a 2009 se advierte una relativa estabilidad, percibiéndose cambios de agrupaciones más que transformaciones en la competitividad de cada unidad. Es llamativa la heterogeneidad de este proceso: aquellas unidades con baja competitividad tienen un escaso desarrollo de las cinco dimensiones consideradas en el análisis. Al aumentar el nivel de competitividad, el desarrollo no se produce en todos estos ámbitos de manera similar, pero cuando se alcanzan niveles de competitividad altos se advierten dos modelos: uno con diferenciación en los elementos del desarrollo y otro con una mayor igualdad entre ellos. Las condiciones del éxito pasan finalmente por poder ser competitivos en todas las dimensiones del desarrollo.

El expositor recalcó la imposibilidad de lograr la igualdad entre las unidades administrativas, por lo que es necesario establecer en qué ámbitos quieren parecerse a otras y en cuáles diferenciarse, ya que estas desigualdades son razonables, aceptables y en algunos casos deseables.

El factor medio ambiente - sostenibilidad no está contemplado en el escalafón de competitividad, pero al relacionarlo se aprecia que las regiones más pobres, en el sentido competitivo, son las que se encuentran en mejores condiciones medioambientales.

Ramírez puso énfasis en la necesidad de identificar cuáles son los elementos que importan desde la perspectiva de la población para mejorar la competitividad de las unidades administrativas. También hizo una precisión metodológica respecto de qué territorios se deben analizar, entendiendo que las estructuras administrativas mayores son necesarias para obtener un panorama regional, pero que se requiere una reflexión respecto de lo que son los territorios, dada su heterogeneidad. Para eso, propuso realizar estudios que tomen en cuenta agrupaciones de departamentos, estados y provincias, que muestren dinámicas de población y territorios más allá de los límites administrativos.

Por último, realizó dos reflexiones: es preciso pasar del diagnóstico a la provisión de elementos para la formulación de políticas —dado que en muchos países no existen políticas regionales—, identificando las debilidades que llevan a la desigualdad y las potencialidades que pueden conducir a vencerlas. La segunda reflexión se refirió a las fronteras entre territorio y población, que son más importantes que las fronteras entre países, por lo que propuso ampliar la definición de este término.

B. Constataciones y decisiones: la desigualdad que persiste y el desarrollo que se busca

Aunque los comentarios y el debate generados por las presentaciones de esta sesión abordaron aspectos muy diversos, desde señalamientos teóricos hasta precisiones metodológicas, la principal interrogante que dejaron planteada es el tipo de desarrollo que se busca, un elemento central que determina tanto las elecciones conceptuales que se hacen —y los métodos que de ellas se derivan— como las decisiones de políticas.

Juan Pablo Jiménez, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, destacó el resurgimiento de la idea de desarrollo territorial en el trabajo de Luis Riffo, ligada a la persistencia de desigualdades sociales, a los nuevos procesos políticos y los imperativos de la competitividad ante el nuevo contexto económico mundial. Del trabajo de Ubajara Leite rescató el detalle de la evolución de la política nacional de desarrollo del Brasil y su coordinación con el resto de las políticas. Sobre la exposición de Juan Carlos Ramírez, apuntó al énfasis puesto en la importancia de la forma de cálculo de la competitividad territorial, asunto que también se apreció en el trabajo de Luis Riffo.

Para el comentarista, los argumentos de base de la sesión fueron la existencia de desigualdades territoriales en la región, que tienen impactos sobre los recursos humanos y fiscales en los distintos niveles de gobierno; la ausencia de signos claros de disminución de la desigualdad territorial, además de la existencia de zonas de pobreza crónica y zonas dinámicas e innovadoras; los cambios en la economía mundial y su impacto en la dinámica territorial; el rol de la descentralización, tema que no se trató en profundidad en los trabajos, pero al que le asigna gran importancia, y por último, las políticas de desarrollo regional, especialmente en el caso del Brasil.

Para presentar sus comentarios, Jiménez propuso una pregunta guía: ¿se está en un momento de inflexión? Para responderla, contextualizó las disparidades territoriales a la luz de una idea de espacio de política.

Entre las características estructurales de la región que forman parte de este contexto se cuentan la alta desigualdad de la distribución personal y territorial del ingreso, los recurrentes shocks macroeconómicos, el estrecho espacio fiscal, la forma que adoptan los procesos de descentralización, que se traduce en una descentralización de responsabilidades centrales que no siempre se hace con los recursos adecuados y los mecanismos acordes de coordinación. Todo esto ha influido en la forma y los resultados de los sistemas de relaciones intergubernamentales.

Dadas estas características —las estructurales y los procesos de descentralización—, se puede pensar que los sistemas de relaciones intergubernamentales debiesen articular tres objetivos: el mantenimiento de la sostenibilidad macrofiscal, la compensación de las altas disparidades regionales y la articulación de las políticas sectoriales descentralizadas.

Históricamente, la política macrofiscal ha limitado la capacidad de los gobiernos centrales para articular esos tres objetivos. Además, los shocks macroeconómicos agravan esta limitación, particularmente en lo relativo a la reubicación territorial de “ganadores” y “perdedores”, por la alta vulnerabilidad de los ingresos fiscales y subnacionales.

En este sentido, aludió a la idea desarrollada por Luis Riffo, que explicó la desigualdad por medio del nuevo contexto macro, el que permitiría distinguir fácilmente a los ganadores, mientras que

los perdedores no se percibirían de manera tan sencilla, porque resultarían de una variedad de factores —pobreza crónica, decadencia de sectores previamente pujantes, entre otros—, lo que podría esconder los efectos que ha tenido este proceso sobre otras regiones.

Los shocks macroeconómicos generan conflictos territoriales o en distintos niveles de gobierno, dificultando la coordinación entre estos últimos para lograr los tres objetivos comentados. Desde este punto de vista, las posibles respuestas del sector público suelen ser la coordinación, la dominación o la crisis. El resultado más habitual en la región ha sido el dominio de la sostenibilidad macrofiscal sobre los otros objetivos. Como solución, el comentarista propuso ampliar los espacios de políticas y fortalecer los mecanismos de coordinación.

También planteó algunos temas pendientes, como el impacto que tienen sobre la desigualdad territorial la asignación de los ingresos provenientes de los recursos naturales en los distintos niveles de gobierno, las alternativas de asignación y distribución de estos ingresos, y la necesidad de avanzar en la homogenización de indicadores de competitividad territorial.

Martine Dirven destacó el propósito del gobierno brasileño de procurar que el desarrollo regional más equilibrado se transforme en una política de Estado. En este contexto, comentó un dato interesante: varios estudios han constatado que en las regiones, y no en las grandes ciudades, existen más empresas pequeñas y medianas que en otros lugares; a partir de este antecedente, consideró una contradicción entre políticas el escaso tratamiento dedicado a las pequeñas y medianas empresas y al medio ambiente en el plan de desarrollo del Banco de Desarrollo del Brasil. Respecto de la interrogante planteada por Juan Carlos Ramírez sobre el tipo de desarrollo que se quiere para las regiones, cuestionó si verdaderamente las poblaciones tienen como propósito mejorar la producción y la competitividad.

Patricio Aroca se refirió a la medición de la desigualdad, señalando que es preciso preguntarse sobre qué se está hablando al abordarla, puesto que cuando se analizan las cifras de crecimiento —que ha sido la mirada y la preocupación institucional— surge la idea de la competitividad. Al relacionar este planteo con la presentación de Luis Riffo, en la que se caracterizó a las regiones más ricas según el PGB, consideró que el análisis de este vínculo funciona bien en la teoría, pero que en la práctica el PGB muchas veces dice poco sobre el verdadero nivel de vida de la población —no solo por su realización territorial, sino por los diferenciales de costos de vida entre las regiones. También aludió a los problemas que tiene el mercado para asignar los recursos cuando es muy concentrado, evidenciando que un exceso de concentración puede tener efectos negativos en el crecimiento, por lo que no solo hay que considerar la política de crecimiento y competitividad, sino que hay que complementarla con otros indicadores asociados a la igualdad de oportunidades.

Jorge Rodríguez destacó la presentación de Luis Riffo, dado que mostró un panorama novedoso respecto de trabajos previos de ILPES sobre el tema, en particular por signos más fuertes de convergencia regional económica. Cualquiera sea el caso, coincidió en que es necesario ampliar la visión más allá del ámbito económico, atendiendo a otros indicadores sociales y demográficos.

Respecto a la hipótesis desarrollada en su documento, consideró necesario un trabajo mayor, porque en el caso de Chile por ejemplo, si efectivamente sucediera el fenómeno relacionado con la demanda de productos básicos comentada por Riffo, desde China en este caso concreto, beneficiaría a las regiones productoras de esos bienes de exportación, que se encuentran sobre la media en lo relativo a los ingresos, o se dirigiría hacia las sedes regionales, que también se ubican sobre la media nacional. Por lo tanto, la demanda china beneficiaría a las regiones que ya tenían un PIB per cápita más alto, y sería extraño que esta fuera la explicación para una disminución del coeficiente de variación o cualquier otro indicador de heterogeneidad.

El investigador del CELADE destacó el enfoque empleado en la elaboración del documento de Ubajara Leite, dado el empuje que tiene la zona centro-oeste, donde se localiza Brasilia. Señaló que en el Brasil el proceso de interiorización de su poblamiento se inició precisamente con la construcción de Brasilia, y que 50 años después se aprecia la importancia de esa decisión. Además, la gravitación de

Brasil no solo reside en su peso específico, sino también en el hecho que sus decisiones de política tienen un efecto de demostración para el resto de los países de la región.

Haciendo alusión a las reflexiones de Juan Carlos Alfonso, respecto de su interrogante sobre el tipo de desarrollo territorial que se desea, y si acaso es el mismo para todos, respondió que basaría una reflexión inicial en el marco conceptual del documento del CELADE que constituyó el eje de la reunión, según el cual la idea de desarrollo que se adopta tiene una raíz cepalina, centrada en el progreso productivo, sostenido y transversal del mejoramiento de las condiciones de vida, a lo que se suman tres descriptores adicionales: el mantenimiento de una base de recursos naturales; distintos tipos de capital, que incluyen además del financiero y la estructura, el capital humano y social, y la dimensión institucional. La incorporación de estos elementos permite una mirada mucho más diversa, que es lo que se necesita en la actualidad.

Luis Riffo planteó que en materia de información se observan muchas dificultades en América Latina, sin embargo, en los últimos cinco años las estimaciones han ido mejorando y los sistemas estadísticos se han fortalecido. Manifestó su acuerdo con los comentarios de Patricio Aroca, sobre el hecho que un PIB más alto no necesariamente implica un mayor desarrollo.

Ubajara Leite comentó que la política nacional de desarrollo regional del Brasil fue decretada por el presidente y el desafío ahora es transformarla por medio de la realización de conferencias nacionales, estatales y regionales, con el propósito de desarrollar un proyecto de ley que sea discutido en el congreso. Destacó un nuevo programa de gobierno, denominado “Brasil sin miserias”, que tiene tres focos: ampliar el acceso a programas de transferencias, el acceso a servicios públicos y la inclusión productiva. En relación a la pregunta sobre el desarrollo que se desea, explicó que en el Brasil se da importancia a la variedad cultural, ambiental y social, activos que deberán considerarse en el desarrollo no homogéneo del país, es decir, un desarrollo específico para cada región.

Juan Carlos Ramírez señaló que la necesidad de desarrollo de los países está relacionada con las innovaciones, que por su naturaleza desigualan situaciones preexistentes, por lo que procurar la innovación implica estar dispuesto a generar diferencias y desigualdades que no siempre son negativas, y entonces hay que analizar qué tipos de desigualdades territoriales son aceptadas e incluso deseadas por la población.

Finalmente, hizo hincapié en la problemática de las definiciones, a partir del ejemplo de la identificación de ciudades con una fuerte dependencia de la actividad rural, ámbitos rurales con comportamiento urbano —típicamente cercanos a las metrópolis—, y de aglomeraciones rurales que dependen exclusivamente de la agricultura. Estos casos requieren definiciones distintas, que dan origen a políticas diferentes para sus diversas necesidades.

V. Espacios subnacionales especiales

A. Fronteras, zonas de riesgo ambiental y la disyuntiva concentración-descentralización: experiencias nacionales¹¹

En la sesión de la reunión dedicada a los espacios subnacionales especiales —zonas extremas, áreas de baja densidad, zonas de pobreza crónica y de alta vulnerabilidad ambiental— se expusieron tres casos nacionales que representan diversos aspectos de esta temática general: el del Brasil y la finalización de una etapa de expansión de la frontera agrícola y minera; el de la Argentina en relación a las zonas de riesgo ambiental, y el de Chile en función de la oposición entre concentración y descentralización.

Jose Marcos Pinto da Cunha comenzó exponiendo las razones que lo motivaron a escribir el documento en el que se basó su presentación —“Amazônia legal e cerrado no contexto da migração interna no Brasil nos anos 2000”—: la existencia de un censo que aún no se ha divulgado y que ofrece un conjunto de información importante, entre la que se destaca la continuidad de la reducción del crecimiento demográfico, relacionada con la disminución de la fecundidad y de la migración interna. Además se propuso revisar los datos disponibles sobre la migración interna en las encuestas de hogares —la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2004 y 2009—, que revelan hallazgos novedosos sobre la materia, y finalmente analizar las modificaciones en el comportamiento de la migración en dos regiones en las que aún se concentra parte significativa de las áreas de frontera agrícola y mineral (el norte y el centro-oeste).

Los datos del Brasil están organizados en divisiones administrativas, lo que dificulta el análisis de los biomas, que no están asociados a este tipo de divisiones. Por esta razón, en el trabajo se define la “Amazonía legal” como la parte de la Amazonía que pertenece al Brasil. Al considerar la regionalización por biomas, se destacan la Amazonía (el norte) y el cerrado (el centro-oeste), que son los más extensos del país. Mientras que a nivel nacional se produce una reducción generalizada del ritmo de crecimiento de la población, con un crecimiento anual del 1%, las dos regiones

¹¹ Este capítulo corresponde a la quinta sesión de la reunión de expertos, moderada por Jorge Rodríguez, del CELADE. Constó de las presentaciones de los expertos José Marcos Pinto da Cunha, investigador del Núcleo de Estudos de População (NEPO) de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), del Brasil; Susana Adamo, de la Population Environment Research Network (PERN), y Patricio Aroca, de la Consultora IDEAR, de Chile. Los comentarios estuvieron a cargo de José Javier Gómez, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

destacadas crecen por sobre el promedio regional, pero no está claro si ello se debe a un crecimiento natural o a la migración interna.

El análisis de la migración interna en el Brasil a partir de la información de fecha fija, desde 1995 hasta fines de 2000, revela que la migración entre DAM ha disminuido a lo largo del período —aunque aún sigue siendo el motor de la urbanización—, a pesar que se advierten dinámicas internas de ganancias significativas en el último quinquenio.

Se observa una modificación del perfil migratorio en las zonas norte y centro-oeste: en la primera se produce una fuerte reducción de la inmigración y de la migración neta, que revela una pérdida de su fuerza de atracción. En tanto, en la zona centro-oeste se mantienen las ganancias de población a causa de la migración, pero se reducen de manera significativa, advirtiéndose una disminución de la intensidad de la migración.

Los procesos predominantes que inciden sobre la dinámica demográfica en general y la migración en particular en el centro-oeste y el norte del país se vinculan con el agro-negocio, que aunque implica cierto desarrollo económico, tiene muy bajo impacto en el empleo directo; también se relacionan con la frontera agrícola, debido a una reducción de los incentivos para la colonización y la agricultura familiar; con la reforma agraria, que ha sido poco eficaz como política gubernamental para lograr la atracción de la población, y con las fronteras mineras, que por una parte se ligan a una minería más artesanal, que produce una ocupación temporaria, y por la otra con grandes proyectos que han tenido una mayor relevancia.

En las dos regiones consideradas, las áreas de mayor crecimiento demográfico coinciden con las zonas de frontera o con áreas donde las actividades como la minería y el agro-negocio son las más relevantes. Además en el centro-oeste, donde el proceso de ocupación de las fronteras está finalizando, la migración ha tenido una caída importante, aunque Goiás sigue manteniendo su atractivo. En la zona norte, en tanto, se ha experimentado una reducción significativa de las tasas de migración en las áreas de frontera, donde Pará volvió a perder población, lo mismo que Roraima, Amapá y Tocantins.

Como conclusiones, el expositor enfatizó la importancia de las regiones norte y centro-oeste, que son fundamentales para entender la redefinición espacial en el Brasil. Actualmente ya no se pueden considerar como válvulas de escape para la concentración espacial del país, dados los cambios en la estructura productiva, la concentración de la tierra, la ineficiencia de los programas gubernamentales y la urbanización con bajo poder de fijación de la población. El fenómeno de las fronteras y su papel en la dinámica demográfica brasileña parecen estar en su recta final. Por último, recalcó la necesidad de implementar políticas eficaces, adecuadas y continuadas para los ciudadanos que esperan obtener recursos para la reproducción social a partir del campo.

Susana Adamo expuso respecto de las áreas de alta vulnerabilidad ambiental, que forman parte de los espacios subnacionales especiales. Si bien se propuso presentar de una manera estilizada los riesgos de la región, advirtió que aún faltan datos que permitan realizar un estudio más acabado, especialmente en lo que se refiere al caso de la Argentina, del que se ocupó especialmente.

La idea de riesgo ambiental, explicó, es una construcción social, ya que es el evento ambiental el que se constituye como un peligro. La vulnerabilidad, en tanto, se define como la reducción o eliminación de la habilidad de una persona o grupo de personas para responder a presiones o amenazas externas a sus medios de vida y bienestar.

Para realizar su análisis consideró dos dimensiones de la vulnerabilidad: una externa, definida por la exposición al evento ambiental, y otra interna, relacionada con la idea de desamparo frente al riesgo o peligro. Desde la dimensión interna se pueden definir grados de vulnerabilidad frente a un mismo impacto, en los que el gradiente refleja la influencia de las características de los grupos, los hogares y los individuos.

La vulnerabilidad y la pobreza son términos que están en discusión, aunque en general se dice que son diferentes, pero que se encuentran relacionados. En este sentido, la población en situación de pobreza está más expuesta al riesgo ambiental, tiene una probabilidad más alta de vivir en áreas

ambientalmente frágiles, y para ellas las consecuencias de los desastres son más severas y de más larga duración que para otras poblaciones.

En las distintas escalas que se emplean para medir la vulnerabilidad se empieza a advertir que los impactos son importantes en términos de justicia y equidad. Hay patrones y grados de vulnerabilidad diferentes según las escalas temporales —si se consideran años, días o semanas— y las espaciales —si es que se considera un barrio, una calle, una región o un pueblo. Ello se relaciona con el hecho que la distribución de los elementos de riesgo ambiental es heterogénea en el territorio, al igual que la distribución de la población, y es de este cruce del que deviene un gradiente espacial. A ello se le suma la heterogeneidad de la distribución de elementos de la estructura económica y social, situación que precede al impacto ambiental y condiciona los efectos que este pueda tener.

Los impactos ambientales en América Latina y el Caribe considerados en su documento fueron los desastres climatológicos y geofísicos, que experimentan una tendencia ascendente desde la década de 1970 hasta la actualidad. En este período se registró el mismo número de desastres por país en la región, pero la situación respecto de las víctimas fatales que causaron fue muy heterogénea.

En el caso de la Argentina, por ejemplo, los desastres con mayor impacto en cuanto a víctimas fatales y personas afectadas entre 1970 y 2009 fueron las inundaciones y las tormentas. El mayor número de víctimas fatales se registró en la provincia de Buenos Aires. En el mismo período, la mayor parte de Centroamérica y el Caribe estuvo expuesta al menos a un evento de alta intensidad, pero especialmente la costa del Pacífico, que tuvo una probabilidad de estar expuesta a cuatro eventos de alta intensidad. Si se atiende a la mortalidad por distintos tipos de desastres, toda la zona experimenta una alta mortalidad por eventos hidrológicos, mientras que es mucho menor el riesgo de mortalidad por eventos sísmicos. Otro riesgo que se afronta es la pérdida económica, al que está sometida toda la zona. En América del Sur se registra una alta exposición a la ocurrencia de eventos en las costas del Atlántico y el Pacífico, además de la cordillera de los Andes, y ello coincide con la probabilidad de mortalidad por su ocurrencia. Las zonas más expuestas a las pérdidas económicas por eventos ambientales son las tres áreas urbanas más importantes: Sao Paulo, Río de Janeiro y la costa del río de La Plata, y el área central de Chile.

Otro aspecto relevante que señaló la expositora es la densidad de población de las áreas que están expuestas a una alta frecuencia de eventos ambientales. Desde este punto de vista, se reconocen como zonas altamente pobladas y expuestas a eventos ambientales Haití, la República Dominicana y la costa este de Centroamérica. En América del Sur la situación es similar, ya que las zonas expuestas a eventos ambientales tienen una alta densidad de población y albergan ciudades importantes.

La relación entre la situación de pobreza y las zonas de alta exposición al riesgo es significativa. En Centroamérica y el Caribe, el caso de Haití permite observar que las zonas expuestas al riesgo coinciden con altos índices de mortalidad infantil, alta densidad poblacional, bajo desarrollo económico y humano; lo mismo sucede en Guatemala y en la costa este de Nicaragua. En tanto, en América del Sur las áreas en las que más se concentra la pobreza, con alta densidad de población y alto riesgo ambiental son las zonas andinas centrales de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, junto al noroeste brasileño.

La convergencia entre pobreza, alta densidad de población y alto riesgo ambiental define las zonas críticas, en las que se presentan las dos formas de vulnerabilidad mencionadas: la exposición y la indefensión. En la Argentina, estas zonas críticas corresponden a las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, el sur de Mendoza y Río Negro.

La disponibilidad de información desagregada ofrece la posibilidad de obtener el número y la distribución de los eventos ambientales. Al comparar la distribución de los eventos con la densidad de la población en el territorio argentino no se observan diferencias notorias, excepto en las áreas urbanas importantes. Sin embargo, existen otras zonas de alta vulnerabilidad desde el punto de vista de la ocurrencia, pero con baja densidad poblacional. En general, la población argentina está distribuida en ciudades medianas y grandes, y los eventos ocurridos en las zonas rurales implican por lo tanto menor número de afectados, pero mayores pérdidas económicas.

La expositora concluyó que se observa en la región una diversidad importante en las áreas de vulnerabilidad ambiental, pero de todas maneras se pueden identificar áreas de vulnerabilidad crítica. La heterogeneidad de estas zonas pone en evidencia la necesidad de desagregar espacialmente el análisis, para identificar poblaciones en riesgo y sus contextos. También identificó desafíos futuros, como explotar mejor los datos y agregar más fuentes de información, refinar el análisis e incorporar los impactos relacionados con el cambio climático global.

La exposición final de esta sesión fue la de Patricio Aroca, titulada “Desigualdades territoriales en Chile: el rol del gobierno y del mercado”. Partió destacando el interés empírico creciente por la desigualdad territorial, tema que se ha desarrollado en estudios de diversas instituciones y organizaciones internacionales. Adicionalmente, hay un creciente interés teórico por el tema de la concentración espacial y las desigualdades que surgen en el territorio a partir de ella. La idea general respecto de esta relación es que el crecimiento produce concentración a través de las economías de aglomeración, pero que este proceso alcanza un punto donde seguir concentrando afecta negativamente el crecimiento. Es en ese punto donde ingresa la idea de la descentralización.

Según el expositor, el potencial de la descentralización reside en aspectos tales como la renovación de la clase política sobre la base de líderes locales; en la repartición del poder, generando más democracia; la eliminación de la imagen de un Estado poderoso y discriminador en materia económica, que concentra niveles de decisión del sector privado.

Las razones para desarrollar políticas regionales, según su opinión, se centran en tres puntos: la existencia de grandes diferencias en los niveles de vida de las distintas regiones; la generación de un círculo concentrador, como resultado de la provisión de más bienes públicos, dada la congestión en algunas regiones, y por último, las diferencias en los índices de desempleo que persisten en el tiempo y que el mercado no es capaz de reducir.

El diseño de políticas regionales puede abordarse desde dos enfoques: el neoliberal, que sostiene que el exceso de concentración se produce por la ineficiencia e intervención del Estado, por lo que recomienda la desregulación, la disminución de los impuestos y del gasto fiscal; y el enfoque nekeynesiano, que plantea que el exceso de concentración se debe a fallas del mercado como una baja inversión, el drenaje del sector financiero y de los recursos humanos, y que ante ello el Estado debiese intervenir y aumentar el gasto fiscal.

Otro aspecto relevante en el análisis de la desigualdad regional es definir el tipo de desigualdad al que se alude, para lo que existen dos perspectivas: una enfocada en el crecimiento —a través de la medición del PGB o del PIB—, en la que el criterio de análisis es la eficiencia; y el enfoque de la distribución, cuyo criterio dominante es el bienestar, medido por la equidad. Actualmente existe un predominio de la primera perspectiva, bajo la premisa que el crecimiento producirá más bienes y servicios.

En el caso de Chile es necesario realizar una distinción entre crecimiento y bienestar de las regiones: no es el crecimiento el que impacta en el bienestar, sino el ingreso regional. Otra distinción importante es la correlación entre el PGB y el ingreso, que no son sinónimos a nivel regional, ya que es el ingreso el que define la capacidad de compra de las familias y las oportunidades que poseen.

En el país, mientras la política económica tiene como objetivo el crecimiento, la política regional tiene como criterio rector la equidad, y en consecuencia queda ausente el crecimiento, que es el fin principal de las políticas centrales. En la nueva geografía económica se supone que donde hay mayor concentración hay mayor eficiencia y más crecimiento, por lo que la promoción de la equidad puede ser un atentado al crecimiento regional.

Teóricamente la concentración es negativa, tanto para el desarrollo como para el país en su conjunto. Cuando un país supera los 10.000 dólares per cápita de PGB, la concentración disminuye el crecimiento; para los países de menor desarrollo, en cambio, la concentración promovería el crecimiento. En el caso de Chile, que alcanza este nivel de desarrollo, la alta concentración puede explicar la reducción de la tasa de crecimiento entre los años 2000 y 2010.

Las políticas regionales del país apuntan a promover la desconcentración, enfocándose en la infraestructura regional y la descentralización fiscal, ya que el mercado no lo logra. Sin embargo, la política monetaria implementada por el Banco Central supone un rol del Estado chileno concentrador en torno a la región Metropolitana. La política fiscal tiene el mismo sesgo, pues si bien el Fondo Nacional de Desarrollo Regional fue creado para reducir las desigualdades, en términos prácticos se sigue apoyando principalmente a la región Metropolitana, promoviendo así la concentración. Por lo tanto, es necesario implementar políticas para que el Estado capitalice tanto los beneficios de los proyectos públicos como de los privados, y los dirija hacia las zonas más necesitadas.

El análisis del mercado laboral y la migración interna permite observar que entre 1992 y 2002 emergió el fenómeno de la conmutación interregional —que supone que los trabajadores separan la decisión del lugar donde trabajan y aquel donde viven—, que registró una tasa del 2,54% —frente a una tasa de migración interna del 1,31%, un poco más baja que la registrada al inicio del período, de 1,39%. Las implicancias económicas de la conmutación varían según la región: en Antofagasta los trabajadores que van a laborar a la ciudad fueron alrededor de 16.000 según el censo de 2002, y aumentaron a 28.000 según la encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 2009. Se estima que estos trabajadores se llevan a otras regiones alrededor de 440 millones de dólares, generando de ese modo una erosión de la posibilidad de desarrollo regional. Esta situación ocurre en otras regiones, y se identifican algunas que son polos de atracción tanto para la conmutación interregional como para la migración neta, y otras con el carácter de expulsoras de población en ambas formas.

El expositor concluyó resaltando la desigualdad regional que existe en Chile, a la que cooperan el Estado y el mercado mediante el comercio entre las regiones, el internacional y la movilidad laboral.

B. Dudas sustantivas y precisiones metodológicas

Los comentarios y consultas sobre las presentaciones de esta sesión apuntaron sobre todo a destacar el rol que el mercado está desempeñando en varios de los procesos descritos, y en realizar algunas precisiones metodológicas sobre los abordajes expuestos.

José Javier Gómez, a cargo de los comentarios de las exposiciones, destacó el caso del Brasil. En primer lugar, hizo referencia a la disminución de la migración interna de la región norte, que despeja la hipótesis según la cual la Amazonía era una válvula de escape de la pobreza de la población de otras regiones.

Aludió además al tema del cierre de las fronteras agrícola y minera, que supone un contexto en el que, más allá de las políticas colonizadoras, el incentivo que antes dependía del Estado pasa ahora a manos privadas, a partir de los precios altos de ciertos bienes y servicios en el mercado. Frente a ello, se lanzó en 2004 un plan para detener la expansión de la frontera agrícola, que ha tenido bastante éxito para contener la deforestación de algunas zonas, incluso en un contexto de precios crecientes de algunas materias primas.

El plan aplicado, que fue clave en la Amazonía, se caracteriza principalmente por la regularización de tierras mediante el monitoreo de la deforestación en tiempo real, lo que permite identificar polígonos de deforestación en los que se aplican políticas estatales mucho más agresivas para detener este fenómeno. Considerando su impacto, el comentarista opinó que es un plan que podría tener éxito, aunque es probable que las fronteras agrícolas se sigan extendiendo en el futuro, dada la persistencia de los precios altos de las materias primas. Además, aún restan por resolver algunos asuntos vinculados al código forestal.

La deforestación probablemente no supondrá grandes movimientos de población hacia las zonas abiertas, dado que las actividades agrícolas que se desarrollan en ellas son altamente

mecanizadas. En cuanto a la actividad pecuaria, subrayó que un tercio se relaciona con la agricultura familiar, por lo que su expansión sí podría tener efectos de retención de población.

Las políticas públicas agresivas contra la deforestación y la creciente conciencia del sector empresarial sobre la necesidad de detener o reducir este fenómeno se enfrentan a un contexto adverso, por el incentivo que implica el alto precio de las materias primas.

Respecto del documento expuesto por Susana Adamo, el comentarista destacó la definición de vulnerabilidad que se emplea, pues la escala se considera una variable clave para el concepto. Planteó sin embargo algunas dudas respecto de las conclusiones extraídas sobre la situación de Centroamérica, dado que tradicionalmente las zonas de vulnerabilidad se asocian con la costa atlántica, por los huracanes y tormentas tropicales, mientras que en el texto se considera que la zona del Pacífico experimenta mayor vulnerabilidad. La expositora respondió a esta consulta explicando que la conclusión depende del tipo de riesgo, ya que los eventos ciclónicos altamente destructivos efectivamente se verifican en las zonas que están sobre la costa atlántica.

Gómez también planteó el desafío de realizar un estudio más acabado del crecimiento de la población en las zonas de alta vulnerabilidad ambiental de América Latina. El trabajo en escala que se hace en el documento brinda la posibilidad de aplicar políticas públicas de disminución de la vulnerabilidad, que solo pueden diseñarse a partir del estudio a escalas territoriales menores.

En el espacio de la sesión destinado al debate se hicieron varias consultas a los panelistas. Jaime Sobrino interrogó a Jose Marco Pinto da Cunha respecto de lo que ha sucedido con el sector industrial y la tendencia a la concentración en el Brasil. El expositor respondió a ello que en el país se está produciendo un proceso de desconcentración que aún no ha terminado, y por lo mismo posee varias explicaciones. En la zona del Mato Grosso la actividad industrial se relaciona con la agricultura, sobre todo empresarial y altamente tecnificada.

Eduardo Baumeister también planteó una consulta sobre esta presentación, referida a la imagen de debilitamiento de la agricultura familiar, que requeriría una mayor profundización. El expositor respondió que lo que se sostiene en el documento respecto de la relación entre la ganadería y la producción familiar es lo que se ha constatado en las cuencas lecheras, situación que se vincula con la política de asentamientos de las reformas agrarias que se llevan a cabo desde el Mato Grosso hacia el norte.

Jorge Rodríguez preguntó si la propensión a la baja de la migración en la gran zona norte pudiese estar afectada por la muestra que se utiliza en la encuesta PNAD. En este sentido, el experto brasileño explicó que si bien las muestras utilizadas en el nordeste tienen algunas características preocupantes que pudiesen exagerar la tendencia, esta existe.

El investigador del NEPO destacó que comparte la preocupación respecto del tipo de ocupación del territorio que se está produciendo en la región, puesto que cuando se habla de frontera agrícola se puede aludir a dos perspectivas de ocupación: la demográfica y la económica. En referencia a ello, comentó que el plan de control de la deforestación ha sido exitoso y realmente ha reducido este proceso de ocupación de corte económico o de deforestación general.

Martine Dirven reaccionó a los comentarios de José Javier Gómez exponiendo sobre los ciclos de asentamiento de las áreas frágiles, a las que las personas se dirigen porque no están habitadas, pero al producirse un evento se desplazan de la zona y el sitio vuelve a quedar vacío, produciéndose un círculo continuo. Además, puso énfasis en los ciclos de asentamiento en las zonas de colonización reciente, desde las que la gente tiene más propensión de marcharse si se las compara con asentamientos de más larga data, donde ya existe un arraigo.

Jorge Rodríguez consultó a Patricio Aroca respecto del vínculo que planteó entre producto e ingreso de los trabajadores, que a la vez relacionó con la movilidad. La consulta surge del hecho que el ingreso promedio de Antofagasta representa un 80% del de la región Metropolitana. En general, en Santiago ha prevalecido la percepción que los ingresos que reciben los habitantes de Antofagasta son los “sueldos del cobre”, que son excepcionalmente altos. Una de las explicaciones a esta discordancia

aparente de los datos sería que gran parte de esos sueldos altos correspondieran a los profesionales que viven en Santiago y conmutan desde esta ciudad hacia Antofagasta, de ahí que Santiago registre un mayor ingreso que esta última.

Patricio Aroca explicó que sí existe una diferencia significativa entre lo que las empresas reportan que pagan en la región de Antofagasta y los datos que arroja la encuesta CASEN, por lo que se pensaba que el diferencial se debía a la gente que conmutaba, que coincidiría con las personas que tienen sueldos más altos y se desempeñan en la minería. Sin embargo, sucede que las personas que trabajan en esta actividad representan alrededor del 20% de los ocupados de esa región. Por lo tanto, es efectivo que el sector minero posee en promedio los sueldos más altos del país; sin embargo, el promedio de ingreso de toda la gente que vive allí desciende considerablemente. Según datos de un estudio que se está realizando sobre la base de la encuesta CASEN, no solo los que conmutan ganan más, sino que hay una discriminación positiva por dirigirse a trabajar a esa región del norte del país.

Con respecto a la presentación de Susana Adamo, Jorge Rodríguez destacó la utilidad del trabajo relacionado con la vulnerabilidad, pero planteó la duda que los valores utilizados, al ser solamente de carácter absoluto, pudieran generar distorsión, ya que en las áreas correspondientes a las ciudades podrían registrarse mayores cifras de afectación, generando la impresión de que fueran más riesgosas, por lo que sería bueno calcular valores relativos.

A esta consulta, Susana Adamo respondió que podría hacerse otro tipo de análisis, como el que ya se ha aplicado en la costa del Caribe, donde se superpusieron las unidades administrativas y se calculó qué proporción de ellas estaba en el área de riesgo y cuánta población vivía allí, de este modo se pueden hacer comparaciones más ajustadas, pero ello implica un trabajo más intenso, con un reformato de todas las bases de datos. En cuanto al análisis de la resiliencia, sostuvo que se debe analizar a nivel local, centrando la mirada en la comunidad y en los grupos que reaccionan, como por ejemplo las mujeres, que tienen un rol importante en estos casos.

VI. Urbanización

A. Un proceso persistente pero diverso¹²

Las exposiciones que forman parte de este capítulo presentaron tres casos diferentes de urbanización nacional: el de México, con una metrópoli principal que disminuye su ritmo de crecimiento, ante el incremento de la población de las ciudades grandes e intermedias; el de Guatemala, con un proceso de urbanización aún incipiente, y el del Perú, con una capital que sigue siendo el principal polo de atracción de la población nacional. Estas diferencias son útiles para el análisis del proceso de urbanización en general.

Jaime Sobrino expuso acerca de “La urbanización en el México contemporáneo”, mostrando cómo se ha desarrollado la dinámica demográfica durante el último siglo en ese país, período en que aumentó la población en casi 100 millones de personas, mientras que el grado de urbanización avanzó desde un 11% hasta un 60% aproximadamente, considerando el exigente criterio de localidad de 15.000 habitantes o más como urbano.

El expositor identificó tres fases de crecimiento demográfico vinculadas a las políticas de desarrollo implementadas. En la primera, que se extendió de 1900 a 1940, hubo tasas de crecimiento promedio anual de la población del 0,92%; en la segunda, desde 1940 a 1980, se registró una tasa de crecimiento acelerado gracias a la drástica caída de las tasas de mortalidad, y en la tercera, desde 1980 en adelante, disminuyó la tasa de crecimiento debido a la baja de la tasa de natalidad, producto de las políticas de población que se iniciaron en la década de 1970.

En el sistema urbano nacional mexicano existen 399 ciudades, 90 con 100.000 habitantes y más y 11 con más de un millón; además, hay 55 zonas metropolitanas. El índice de primacía de la ciudad de México es de 1,88. Las regiones de la frontera norte y del centro del país son las de mayor grado de urbanización.

Entre las trayectorias de urbanización reciente se destacan el descenso del crecimiento poblacional y económico de la ciudad de México; la redistribución del crecimiento urbano hacia el

¹² Este capítulo corresponde a la sexta sesión de la reunión, moderada por María Isabel Cobos, Oficial asociado de Asuntos de Población del CELADE. Conató de las presentaciones de los expertos Jaime Sobrino, del Colegio de México, Florentín Martínez, del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y Víctor Laguna, consultor del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Los comentarios estuvieron a cargo de Erica Tavares, de Hábitat-LACRO, Brasil.

resto del territorio nacional; la consolidación de la concentración de las zonas metropolitanas; cambios en los patrones y la tipología de la migración interna; la conformación de regiones urbanas y el nacimiento, maduración, envejecimiento y muerte prematura de la planeación territorial, con un Estado que ha dejado de lado las políticas territoriales y se ha volcado a las políticas sectoriales.

La Ciudad de México, cuarta urbe con mayor población en el mundo, ha experimentado una reestructuración productiva clasificable como desindustrialización, es decir, una pérdida absoluta de la producción de empleo en la industria, con un giro hacia la “servicialización” superior.

La desaceleración demográfica de la Ciudad de México se ha complementado con una urbanización diferencial, más asociada al aprovechamiento de economías de aglomeración para la industria y los servicios al consumidor, que ha implicado que las ciudades que más han crecido han sido las de más de un millón de habitantes o las intermedias. Entre estas ciudades intermedias —es decir, las que poseen entre 100.000 y un millón de habitantes—, se aprecia que las que más aumentaron su población son aquellas de mayor tamaño.

La urbanización regional de México, en tanto, está menos relacionada con el desarrollo económico y social. Las dos regiones con mayor grado de desarrollo son la frontera norte y la zona centro, que no presentan el crecimiento más significativo en términos de urbanización. De hecho, durante los últimos 30 años se ha verificado una relación inversa entre desarrollo y urbanización.

Las ciudades con mayor crecimiento demográfico a nivel regional están asociadas a la producción industrial, la actividad turística y las funciones administrativas. Estas urbes han sido polos de atracción de la migración al interior de las divisiones administrativas mayores.

La migración interna experimentó una disminución de sus cifras en 2010, y por primera vez la proporción de migración de toda la vida decreció de un censo al otro. Esto significa que actualmente uno de cada cinco mexicanos vive en una entidad federativa distinta a la de su nacimiento.

Sobrino comentó además que ha habido un cambio en la tipología de la migración; los microdatos de la ronda censal de 2000 permitieron distinguir la composición entre la migración urbana-urbana y la rural-urbana, y se constató que el flujo preponderante de la migración reciente era el de tipo urbano-urbano, siendo la zona metropolitana de la Ciudad de México el principal polo de expulsión y de atracción, aunque el saldo neto migratorio de la ciudad fue negativo.

Otro aspecto importante fue el tránsito de una migración laboral a otra motivada por la búsqueda de bienestar o calidad de vida, y recientemente a un tipo de migración forzada, debido principalmente a la inseguridad.

Otro patrón que se ha detectado en México es la conformación de regiones urbanas, lo que implicaría un cambio de escala geográfica en los patrones de concentración de la población y de las actividades económicas y mayores interrelaciones entre los centros de población, generándose cadenas productivas territoriales y mercados de trabajo complementarios.

En este sentido, se identificó la emergencia de seis regiones urbanas, entre las que se encuentra la zona metropolitana de la Ciudad de México, divisiones administrativas menores de carácter urbano y un conjunto de divisiones administrativas menores rurales-urbanas que se caracterizan por no tener más de 15.000 habitantes y en las que más del 15% de la población ocupada trabaja fuera de su división administrativa.

La región central del país concentraba en 2010 uno de cada tres mexicanos y el 36% del PIB nacional, y ha experimentado más efectos centrífugos de carácter económico que de carácter poblacional, descentralizándose más la actividad económica que la población.

En cuanto a los retos a mediano plazo, el expositor mencionó en primer lugar el hecho que México se encuentre en una etapa avanzada de la transición demográfica y de maduración de la segunda transición demográfica; además, el país ha pasado de ser preferentemente urbano a ser preponderantemente metropolitano. A ello se suma una tendencia a la concentración en ciudades de mayor tamaño, lo que se irá agudizando, y ha habido una desaceleración de la migración interna e

internacional, provocando un estancamiento estabilizador que da paso a una mayor divergencia regional; por último, otro desafío estará representado por la ausencia de políticas regionales y de normas para el desarrollo metropolitano.

El segundo expositor, Florentín Martínez, abordó las “Transformaciones urbanas en Guatemala”, destacando que ese país tiene un sistema de asentamientos humanos polarizado, en el que el departamento de Guatemala, que ocupa el 1,95% del territorio nacional, aloja al 22,6% de la población del país, mientras que el departamento Petén, que representa el 32,9% de la extensión nacional, aloja al 3,3%.

Durante el período 1950-2002 la población total registró una media de crecimiento del 2,7%. Algunos departamentos constituyeron polos de atracción a lo largo de todo ese lapso, mientras que el resto siguieron siendo expulsores. Al relacionarlos con los índices de desarrollo, estos últimos coinciden con los departamentos más pobres. Este comportamiento ha experimentado una variabilidad en el tiempo, dada la participación del Estado por medio de políticas de poblamiento que tuvieron incidencia en las corrientes migratorias. Ahora bien, la magnitud de la migración interna depende de la escala que se considere para su cuantificación. En 2002 la población que había migrado entre departamentos representaba el 11%, mientras que a nivel municipal se había desplazado el 20% del total de la población.

En el período estudiado, la población total se multiplicó cuatro veces, y la población urbana aumentó del 24% al 46,1% del total nacional. El proceso de urbanización, que actualmente se sitúa en una etapa incipiente, tuvo impactos en el de ruralización: entre 1973 y 1981 pareciera que la urbanización se hubiera detenido, ya que la tasa de crecimiento de la población residente en ciudades fue del 0,7%, pero al analizar con más detalle se advierte que entre 1979 y 1982 Guatemala atravesó un álgido período de guerra, que pudo interferir en el conteo de la población. Otro elemento que incidió es que el proceso de urbanización se hizo sobre suelo de uso agrícola o agropecuario, entonces, en el departamento de Guatemala la urbanización promovió el uso de este tipo de suelo, y eso hizo que en algunas notificaciones de conteo de población ciertas áreas urbanas siguieran considerándose rurales.

En el período intercensal que se extiende entre 1994 y 2002 la tasa de crecimiento de la población urbana fue del 7,5%, el doble que en el período intercensal anterior. Ello obedece a la definición censal que se usó en esa oportunidad, que consideró que las áreas con 2.000 habitantes o más eran lugares urbanos, pero adicionalmente aquellas colonias donde los habitantes tuvieran 51% de acceso a servicios urbanos se consideraban con este carácter, lo que modificó la tendencia que se venía produciendo.

Al revisar la evolución de las diferencias entre las tasas de crecimiento de la población urbana y la rural, se observa que la mayor parte del tiempo el proceso de urbanización se ha hecho a costa del cambio del uso del suelo de origen rural.

Una mirada a escala regional muestra que la región metropolitana —integrada por todo el departamento de Guatemala— pasó de tener el 15% de la población nacional en 1950 a aglutinar el 22% en 2002, lo que supone que este departamento sigue siendo un polo de atracción de las corrientes migratorias, lo mismo que el de Petén, aunque con un peso proporcional diferente.

El grado de urbanización ha alcanzado en el área metropolitana el 86,9%, mientras que en la región central ha aumentado desde un 34% en 1950 a un 55% en 2002. El peso de la región metropolitana en el total de la población urbana era del 42,2% en 2002.

La región metropolitana está constituida por 17 municipios con funciones diferenciadas. En el de Guatemala, las emigraciones doblaron a las inmigraciones en 2002. Este proceso se inició con la relocalización de la población que antes habitaba el centro en el interior de la ciudad —expansión periférica y suburbanización.

En el sistema de ciudades guatemalteco no existían muchos municipios con poblaciones mayores de 500.000 habitantes en 2002. Al observar el porcentaje de población urbana que vivía en este tipo de municipios se constataba que había disminuido a lo largo de los años, pasando de un 39%

en 1964 a un 18,2% en 2002. Esta misma disminución de la población urbana se ha producido en los municipios de 2.000 a 10.000 habitantes.

El expositor destacó que el sistema de ciudades de Guatemala es débil y se concentra en una sola urbe: la de Guatemala. Este municipio ha experimentado un proceso de relocalización de la población, que se ha desplazado a zonas periféricas que aún disponen de áreas rurales para ser pobladas. La participación del municipio de Guatemala en la población total disminuyó entre 1950 y 2002 desde un 10,5% a un 8,9%; si se considera solo la población urbana, esta disminución fue de un 40% a un 18%.

El proceso de urbanización guatemalteco responde a las características económicas del país, con una agricultura que cada vez participa menos como fuente de empleo, al contrario de lo que sucede con el comercio y los servicios. Ello hace que el país experimente una tendencia a la terciarización. La industria es débil en materia de creación de empleos, por lo que los servicios y el comercio han sido el refugio para la fuerza de trabajo, aunque el 70% de la población empleada se ocupa en actividades informales.

En la tercera presentación, a cargo de Víctor Laguna, se expuso el documento “Perú: migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007”. El objetivo de la elaboración de este documento fue brindar un panorama actualizado de la migración interna en relación con el sistema urbano. A partir de este objetivo principal, se propuso además plantear un marco conceptual, estimar los flujos migratorios, caracterizar a los migrantes, las dinámicas migratorias intrametropolitanas —en el caso de Lima—, y la relación entre el atractivo o el rechazo de la migración y el impacto de procesos sociales, políticas públicas y decisiones locales.

Lima constituye una ciudad metropolitana, que se componía originalmente de 43 distritos, pero mediante el proceso de conurbación se han integrado seis distritos de la provincia del Callao, uno de la provincia de Cañete y dos de la provincia de Hurochiri. Además, existen en el país tres ciudades grandes —Arequipa, Trujillo y Chiclayo—, 13 ciudades intermedias y 45 pequeñas.

El análisis de la evolución de los conglomerados urbanos muestra que en 1940 la única ciudad grande era Lima, que en 1961 pasó a ser metropolitana, lo que hizo que entre esa fecha y 1993 no hubiese ciudades grandes, hasta que se incorporaron a esa categoría Arequipa y Trujillo, y luego Chiclayo, en 2007. Las ciudades intermedias mayores han incrementado su número hasta 17 en 2007 y las pequeñas avanzaron desde 8 hasta 45 entre 1940 y el último censo.

En la década de 1940 el sistema de ciudades representaba casi el 15% de la población, sin embargo, en 2007 ya constituía casi el 61%, del que la mitad pertenecía a Lima. Un rasgo importante del sistema de ciudades peruano es que las menores de 20.000 habitantes representaban el 40% de la población del país en 2007. En tanto, las localidades de 2.000 habitantes o más significaban en la misma fecha el 87% de la población, la metropolitana el 44% y las ciudades intermedias mayores el 20%. En el caso de las ciudades intermedias menores, si bien incrementaron su número, su peso poblacional en la estructura urbana disminuyó. De lo anterior se deriva la importancia que ha tenido el proceso de concentración en la ciudad metropolitana y las ciudades grandes.

La migración dentro del sistema urbano revela que solo crecen por este motivo las ciudades metropolitanas, mientras que el resto pierde población. Solo dos urbes en el país tienen un nivel de atracción alto, tres moderado y siete débil, el resto constituyen ciudades expulsoras. Se constata además que mientras más grande es el tamaño de la ciudad, mayor es su tasa de migración.

Considerando el total de intercambios, es decir, incluyendo el que se produce entre las ciudades y el resto del sistema de asentamientos humanos, hay 29 urbes atractivas, de las cuales siete ejercen un nivel alto de atracción. Cuatro de ellas están relacionadas con la explotación de recursos naturales —El Pedregal, Puerto Maldonado, Sechura y Tarapoto—, una se vincula con la actividad comercial y de servicios, y las otras —Lima y Trujillo— son dinámicas por su desarrollo integral.

Al relacionar las condiciones de vida con el tamaño de las ciudades se observa que hay una mejor condición en las grandes, lo que se explica por los indicadores significativamente más rezagados que registran las ciudades pequeñas.

La migración tiende a ensanchar las disparidades en la composición por sexo y edad de la población urbana, elevando la proporción de niños en las ciudades con mayor cantidad de menores y aumentando la proporción de población en edad de trabajar en las que ya tenían un porcentaje mayor de personas con esta característica. En tanto, las diferencias en la proporción de población con educación universitaria en las ciudades se estrechan por causa de la migración, como resultado del flujo de salida desde las ciudades hacia el resto del sistema de asentamientos humanos, que se compone de una porción particularmente elevada de personas con educación superior.

En la inmigración hacia el sistema de ciudades existe un sesgo de género, que implica que los hombres migran más que las mujeres, sesgo que no se produce en la migración al interior del sistema urbano. Otro aspecto importante es que la única ciudad que gana población con un nivel educativo universitario es Lima, el resto pierde; además, se evidencia que las ciudades más pequeñas son las que más pierden población con estudios universitarios.

La migración intrametropolitana de Lima distingue dos agrupaciones de distritos que pierden población: Lima oeste y Lima centro. El centro de la ciudad experimenta un crecimiento negativo. En Santiago de Surco, en tanto, el principal flujo migratorio proviene de la misma ciudad.

B. De las diferencias a las tendencias: la relevancia de las ciudades grandes y el carácter expulsor de las pequeñas

Érica Tavares, investigadora del Observatorio de las Metrópolis de la Universidad Federal de Río de Janeiro, a cargo de los comentarios de los trabajos expuestos en esta sesión, destacó que, a pesar de las diferencias que existen entre los países que dieron origen a las presentaciones, se pueden encontrar tendencias similares en ellos. La comentarista hizo hincapié en que, en el contexto de la problematización de la relación entre población, territorio y desarrollo, es necesario centrar el análisis en el tipo de ciudades metropolitanas, medianas y pequeñas que se están construyendo en la región. A pesar de la evolución de la transición demográfica y urbana, esta relación parece ser relevante y se debe considerar en el desarrollo urbano que los países de la región están atravesando, quizás a través de nuevas miradas.

La transición urbana regional se caracteriza por una polarización, con una concentración de la población en grandes aglomeraciones urbanas, las que están proliferando.

La idea de la urbanización se refiere a dos significados distintos: aglomeración y difusión, que operan paralelamente en el espacio urbano. La aglomeración alude a la concentración de personas, actividades productivas y servicios, mientras que la difusión se refiere a la expansión del mercado de valores, actitudes y comportamientos de la cultura urbana. La máxima expresión de la urbanización son las metrópolis, que se encuentran en una etapa más avanzada de la transición demográfica y urbana, por eso tienen menores tasas de crecimiento.

En el Perú no se produce un aumento del peso poblacional de los municipios más pequeños, a pesar del crecimiento de su número dentro del sistema de ciudades; lo que ocurre es un aumento de la proporción que representan los asentamientos de rango más alto en el total de la población. También en México el grado de urbanización se asocia tanto con la concentración de la población en áreas urbanas como con el aumento de estas, mientras que en Guatemala la concentración pareciera ser más intensa en la zona metropolitana, ya que casi el 50% de su población reside en áreas urbanas.

En algunos países la urbanización fue acelerada, como en el Brasil, donde los procesos de urbanización y metropolización coincidieron en el tiempo y en el espacio, lo mismo que sucedió en México. El desafío, señaló la comentarista, es lograr que estos ejemplos contribuyan de manera eficaz para intervenir y planificar estos procesos.

Según se explicó en la presentación específica, la única urbe del sistema de ciudades peruano que tiene un saldo migratorio positivo es Lima, y al parecer ha aumentado el porcentaje de personas

con mayor nivel de educación que se dirige desde el sistema de ciudades hacia el resto del sistema de asentamientos humanos. La comentarista se preguntó entonces si acaso existe una relación entre este proceso y el aumento de la cobertura de la educación universitaria y de los otros niveles de formación; también señaló que es importante determinar si esta salida de personas con altos niveles de educación formal está disminuyendo la proporción de personas calificadas en las ciudades más grandes.

Otro aspecto relacionado con la migración en Lima al que aludió la comentarista es la constatación que las personas con mayor calificación tienen más probabilidades de migrar, hecho que refuerza la idea de que los desplazamientos intrametropolitanos tienen por principal objetivo mejorar la calidad residencial de las familias. Se preguntó además si la migración desde la capital a otros distritos del país se relaciona con la búsqueda de mejores oportunidades de educación y empleo. En este sentido, se planteó la interrogante sobre si es posible indagar por las motivaciones de la emigración en la zona metropolitana, puesto que podría producirse por dos razones: por la necesidad de mejorar la calidad de vida o porque existen dificultades para mantenerse en las zonas de origen.

Señaló además que sería preciso determinar si las personas ocupadas que migraron trabajan en la zona de destino o en la de origen de ese desplazamiento, relacionando la migración con el fenómeno de la movilidad espacial, es decir, propuso analizar la conexión entre el cambio de residencia y los desplazamientos cotidianos.

Respecto al caso de México, destacó la distribución de la población en las zonas urbanas, y la disminución del crecimiento demográfico en el área metropolitana en relación con la fase anterior, explicada por la consolidación de la última etapa de la transición demográfica —disminución de las tasas de fecundidad, baja tasa de mortalidad y recuperación de la migración internacional. A partir de ello, se debiera centrar el análisis en lo que ocurrirá con posterioridad a la transición demográfica clásica.

Otro aspecto relevante para la comentarista es el incremento de la urbanización en otras regiones que no son centrales, lo que introduce en el análisis del espacio urbano una escala más amplia. Es el caso de las áreas metropolitanas ampliadas o difusas que hay en México. En ese sentido, propuso una línea de análisis en los estudios urbanos, regionales y demográficos que articule una escala a nivel urbano-metropolitano con una escala regional, con indicadores propios para estas dimensiones. Subrayó, además, que las zonas urbanas y metropolitanas son más concentradoras de actividad económica de la población, lo que revela su pertinaz protagonismo en el proceso de desarrollo.

Tavares reflexionó finalmente sobre el proceso de urbanización y metropolización en Guatemala, que es distinto al de otros países, porque este se encuentra en una etapa de transición demográfica moderada y transición urbana incipiente, y las disparidades en el proceso de urbanización ya son evidentes.

Consideró importante destacar la disminución de la proporción de la población urbana que presenta el municipios de Guatemala, debido a la relocalización de población hacia otras partes del aglomerado metropolitano de Ciudad de Guatemala —periferia o distritos aledaños. Para explicar este fenómeno de manera acabada, propuso analizar tanto los datos relativos como los absolutos, dado que en estas áreas centrales hay un stock poblacional que debe ser considerado.

En el espacio de debate de esta sesión, Patricio Aroca consultó a Jaime Sobrino si existe alguna idea sobre el modo en que pudiera estar afectando el incremento de la inseguridad y la delincuencia a la migración de algunos estados mexicanos, ya que un proceso como este ocurrió anteriormente en Colombia, e influyó en la forma en que se desplazó la población hacia algunas ciudades.

El experto mexicano respondió que los temas de la inseguridad y la violencia son centrales en México. Un ejemplo de la variación de los flujos relacionada con esta problemática es la disminución de estudiantes de postgrado provenientes del extranjero y el aumento de los que vienen de otros estados mexicanos. Según los datos del último censo, hay evidencia de las consecuencias de este fenómeno en la migración de Ciudad Juárez, que anteriormente era un polo de atracción, pero ahora experimenta una contracorriente en su flujo migratorio.

Aroca apuntó otro aspecto relevante, ligado a que los datos obtenidos mediante el último censo de México mostraban un aumento de la conmutación. Sobre ello, Sobrino explicó que a partir del relevamiento de 2000 se pudo medir la movilidad entre entidades federativas, y se verificó que hubo un ligero incremento en los estados de menor grado de desarrollo, que han experimentado una concentración hacia su capital.

Se destacó el trabajo de Víctor Laguna, que demuestra que la economía de la migración puede constituir un aporte al análisis ya realizado, tratando de separar el impacto de los factores económicos de los sociológicos.

María Isabel Cobos, moderadora de la sesión, consultó a Florentín Martínez por las ciudades más pequeñas, que han tenido un aumento tan grande de un censo a otro en Guatemala. El experto relacionó esta situación con una cuestión metodológica, puesto que además del crecimiento de la población urbana durante los últimos años, hubo un cambio en su definición.

Jorge Rodríguez afirmó que las tres presentaciones resultaron novedosas porque apuntaron a la idea de que las ciudades pequeñas no tienen aparentemente signos de ser atractivas ni constituir una base para convertirse en un colchón de sustento del sistema de ciudades.

La mayor parte de las ciudades de América Latina se concentra en el rango inferior según el tamaño de su población, las que se caracterizan por su escaso crecimiento, dada su poca capacidad de atractivo, lo que genera una emigración hacia las ciudades más grandes. Todos estos aspectos se encuentran en sintonía con lo que se explica en el documento borrador del CELADE que representó el eje de trabajo de esta reunión.

VII. Metrópolis y sistemas de ciudades

A. Estado, mercado y ciudad: vínculos, incidencias y abandonos¹³

En esta sesión de la reunión se expusieron tres casos nacionales que ejemplifican distintas relaciones entre las políticas públicas (o su ausencia) y el sistema de ciudades: el de México, con un viraje de política desde la planificación a la focalización; el uso que hacen los inmigrantes bolivianos del Parque Indoamericano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el devenir de la gestión pública en ese espacio, y finalmente las tres áreas metropolitanas principales del Paraguay y su vínculo con la construcción de grandes obras de infraestructura. Más allá de las particularidades de estos casos, brindan la posibilidad de extraer lecciones de política pública en materia de desarrollo urbano (y nacional).

Cesar Garcés, a cargo de la exposición sobre “Estrategias del impulso al sistema urbano nacional y al impacto en la pobreza y la marginación en México”, realizó una caracterización demográfica del sistema urbano mexicano.

En esta línea, un aspecto relevante ha sido el rápido aumento de las localidades urbanas, principalmente entre 1960 y 1980; una de las explicaciones de este fenómeno apunta a que no es solo causa de la política pública, sino que ha habido una incidencia del comportamiento del mercado.

En 2010, el sistema urbano mexicano tenía una población de 80 millones de habitantes, que correspondían al 72% de la población total, contabilizándose 383 ciudades (11 metrópolis, 82 medianas y 290 pequeñas).

Durante el período 2000-2010 las ciudades que más rápidamente crecieron fueron las metrópolis. El fenómeno de la metropolización se ha intensificado y diversificado, aumentando tanto las zonas metropolitanas como la cantidad de municipios que las componen. Estas zonas

¹³ La séptima sesión de la reunión, cuyo desarrollo se expone en este capítulo, estuvo a cargo de Magda Ruiz, Asesora Regional en Demografía y Población del CELADE. Estuvo compuesta por las presentaciones de los expertos César Garcés, de la Secretaría de Desarrollo Social de México, Brenda Canelo, del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires, y Mabel Causarano, de la Secretaría Nacional de Cultura del Paraguay. Ricardo Jordán, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, fue el encargado de los comentarios.

están distribuidas por todo el territorio nacional, de lo que se concluye que hay una consolidación del sistema urbano.

Al analizar este sistema desde una perspectiva de “red de ciudades”, que considera la influencia y determinación de las urbes pequeñas frente a las grandes, y eliminando a la ciudad de México del abordaje —porque debido a su relevancia invisibiliza ciertos fenómenos—, se observa que cada zona metropolitana tiene su propio sistema de influencia. Esta aproximación permite hacer un análisis por sectores y características específicas, y realizar de esta forma una planeación distinta.

Entre los hechos determinantes del fortalecimiento del sistema urbano se destacan el tránsito entre una migración rural-urbana a una migración urbana-urbana; la reducción de la población rural; el hecho que más de la mitad de la migración intermunicipal tiene lugar dentro del sistema urbano; el aumento de la capacidad de atracción de las ciudades medias; el desarrollo de la franja fronteriza, basado en la maquila, la diversificación económica y su cercanía con los Estados Unidos, y finalmente el desarrollo urbano del sureste, basado en el turismo, que generan una dinámica regional distinta.

Una mirada al tema de la pobreza y la marginación en el sistema urbano desde las metas de erradicación de la pobreza extrema y el hambre propuestas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio permite advertir que, si bien la población con un ingreso inferior a 1,25 dólares representa el 5,3%, muy cercano a la meta planteada para el año 2015 (de 4,6%), al hacer la desagregación entre la zona urbana y la rural se observa que el objetivo a escala urbana ya se cumplió, mientras que en el caso del ámbito rural ha habido un descenso, pero muy lento. De lo anterior se concluye que las condiciones de las ciudades han sido mucho más eficientes desde este punto de vista, pero no se ha podido conseguir lo mismo con las zonas rurales, especialmente aquellas dispersas y aisladas.

Otro aspecto relevante que señaló el expositor es la incidencia de la crisis alimentaria de 2008 y la crisis económica de 2009 en la medición de la pobreza. Se observó que frente al escenario generado por estas coyunturas, los proyectos sociales se fortalecieron en vez de debilitarse, para que la población vulnerable no cayera en situación de pobreza, y que esto obedeció a una estrategia del gobierno. Las carencias en el acceso a la seguridad social, a los servicios de salud, los servicios básicos en las viviendas, los espacios habitables de calidad y el rezago educacional experimentaron una disminución, a excepción del acceso a la alimentación, por la caída de los salarios.

Un análisis de la marginación a nivel de las entidades federativas permite observar una pendiente pronunciada entre los municipios más y menos marginados, pendiente que ha ido disminuyendo entre 2000 y 2010, de lo que se desprende que en las áreas federativas con mayor grado de marginación esta problemática está disminuyendo con mayor rapidez que el promedio nacional, debido a que ha dado resultado la focalización en el tratamiento de la pobreza en estas áreas.

El experto explicó que en México se ha diseñado un análisis multidimensional de la pobreza, que considera tanto las carencias sociales como el ingreso. Según este cálculo, en 2010 el 10,4% de la población se encontraba en condición de pobreza extrema, el 35,8% de los mexicanos eran pobres moderados y un 28,7% se encontraba en condiciones de vulnerabilidad por carencia social.

Según su análisis, la política de desarrollo urbano de México puede dividirse en tres estrategias: i) el desarrollo interurbano, partiendo de la idea que el dinamismo y la presencia de las ciudades medias hacen contrapeso a las zonas metropolitanas, contribuyendo a mejorar la calidad de vida; ii) el desarrollo intraurbano, que consiste en las acciones al interior de los centros de población para garantizar su viabilidad como asentamientos dinámicos y concentradores de la actividad económica, industrial y de servicios, y iii) la institucionalización de la política de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, integrando todos los instrumentos legales y de gestión para operar el sistema de planeación del país.

El análisis histórico de los programas de desarrollo urbano permite dividirlos, según el experto, en tres fases: i) los programas de 1978 y de 1982, que sentaron las bases para la trascendencia del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano como política y estrategia para alcanzar un desarrollo sostenido y equitativo; ii) los programas de 1984-1988 y 1990-1994, que enfrentaron de

manera más directa los efectos del crecimiento urbano acelerado y desordenado, poniendo especial interés en la coordinación intersectorial y en establecer condiciones técnicas y administrativas para operar la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; iii) los programas de 1995-2000 y de 2001-2006, diseñados al interior de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, con un énfasis primordial en la política social y, en concreto, en el combate a la pobreza.

La política de ordenamiento territorial tuvo un impacto en el sistema urbano, que ha ido decreciendo con el tiempo. Durante los años de mayor crecimiento demográfico y de migración esta política fue clara y logró impulsar diversos centros de tamaño intermedio. Actualmente, sin embargo, no existe una política de ordenamiento territorial formal, solo una determinación por combatir la pobreza urbana. Pese a ello, el sector urbano se sigue fortaleciendo, aunque no hay avances en materia de políticas de ordenamiento urbano o dirigidas a configurar el perfil de las ciudades que se quiere lograr.

Los avances en el combate a la pobreza han sido sustanciales en las ciudades, pero la falta de planeación origina nuevos desafíos. Actualmente, la planeación está condicionada a las capacidades locales y a la posición de las urbes en el mercado global; entonces, pese a que el sistema de ciudades se ha fortalecido, no existe un proyecto nacional. Ante esta situación, la concepción de “redes de ciudades” puede utilizarse como un nuevo enfoque en la planeación y el desarrollo del sistema urbano.

La segunda exposición de esta sesión estuvo a cargo de Brenda Canelo, quien presentó el documento “Procesos transnacionales y Estado subnacional en una ciudad latinoamericana”, basado en un trabajo etnográfico sobre el rol de los migrantes bolivianos y agentes del gobierno de la ciudad de Buenos Aires en la construcción de un espacio público urbano.

La perspectiva conceptual adoptada en este trabajo se basa en dos ideas centrales: la de “transnacional”, concebida como un proceso social por el que los migrantes internacionales operan en campos sociales que traspasan fronteras geográficas, políticas y culturales, donde continúan vinculados con sus países de origen y se incorporan a la sociedad receptora; y el cuestionamiento del “nacionalismo metodológico”, que supone que la trilogía nación, Estado y sociedad es la forma social y política natural del mundo moderno; frente a esa postura, el estudio adoptó como objeto de indagación las subunidades del sistema político, que pueden diferir u oponerse a lo establecido por el Estado nacional.

Desde la década de 1960 la migración boliviana y la proveniente de otros países limítrofes comenzó a dirigirse a las grandes ciudades argentinas. En el caso puntual del área metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA) se produjo un aumento notable del asentamiento de bolivianos en este período, desde el 12% registrado en 1960 al 51% en 2000.

La migración boliviana tiene mucha presencia en la ciudad de Buenos Aires, principalmente a causa de las modificaciones en las cifras absolutas y relativas de los migrantes, además del proceso de “extranjerización de los excluidos”, que supone una asociación de los pobres con los bolivianos independientemente de su nacionalidad real, y la concentración residencial en ciertas áreas donde cuentan con redes que les facilitan el acceso al trabajo y la vivienda. Además, las redes sociales de los migrantes bolivianos en el AMBA son vitales y durables, un elemento central para la creación de lazos y para la organización, lo que se relaciona con la fuerza de los vínculos con sus comunidades de origen y sus prácticas culturales distintivas. Estas prácticas culturales se caracterizan por ser colectivas y multitudinarias, contrastando con las formas individualizantes de habitar la ciudad de Buenos Aires, y ese es otro factor que torna más visibles a estos migrantes.

El caso concreto al que se refiere el análisis se ubica al sur de Buenos Aires, que es la zona más postergada de la ciudad. Dentro de esta área se encuentra el Parque Indoamericano, el segundo espacio verde más grande de la urbe, rodeado de grandes espacios públicos y de una población de bajos recursos principalmente. Tradicionalmente los terrenos del Parque Indoamericano fueron utilizados como depósito de basura, y aunque en 1995 se comenzó a transformar realmente en un parque, al poco tiempo se convirtió en un sector relegado en la agenda pública. En 2004 fue considerado en situación de emergencia ambiental y se solicitó su “puesta en valor”.

Pese a la precaria situación ambiental, esta zona fue un lugar prioritario para la socialización y recreación de las comunidades boliviana y paraguaya residentes en la ciudad. Su observación etnográfica permite advertir tres lugares simbólicos: la entrada y el paseo, el sector de los paraguayos y el sector de los bolivianos. Este último, que es vital para la socialización de la colectividad y en el que se centró el estudio, reunía a residentes de este origen tanto cercanos como lejanos al parque, a partir de la realización de distintas actividades sociales. Las prácticas sociales eran el resultado y el fundamento de representaciones del parque como un espacio de importancia vital, siendo objeto de cuidado y mejoras comunitarias. También era un lugar de encuentro sociocultural con los pares y de práctica de actividades propias de la comunidad.

Desde 2004 el gobierno de Buenos Aires implementó distintas políticas relativas al parque. La primera provino de la Subsecretaría de Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que en 2004 y 2005 diseñó e implementó una política participativa para remodelar y poner en valor el parque. Se intentó lograr una convocatoria amplia en la que todos los participantes fueran escuchados; pese a este objetivo, los migrantes que utilizaban el parque no se involucraron en las jornadas participativas, principalmente porque los modos de convocatoria no los alcanzaron, no había tiempo o interés y desconfiaban de que fueran a ser escuchados. Para los agentes estatales, las objeciones respecto de los resultados de esas jornadas que hicieron quienes no concurren carecían de validez, debido precisamente a su ausencia.

Al finalizar las jornadas participativas se diseñó un plan maestro que priorizaba la mejora de la higiene, el aumento de la seguridad y los juegos infantiles, todos aspectos atractivos para los usuarios del parque, que sin embargo tenían aprensiones respecto a la continuidad de los campeonatos de fútbol y la venta de bebidas y alimentos típicos. Pese a este diseño, durante los seis años posteriores solo se realizaron algunas de las obras contempladas, principalmente por los costos implicados y los cambios de gestión.

Otra de las políticas fue diseñada por la Corporación Buenos Aires Sur, a la que se entregó la administración del parque en julio de 2005. Esta entidad dispuso seis efectivos de la policía federal para preocuparse de la seguridad y un ambientalista para que lo administrara. En las primeras semanas se prohibió el ingreso y la permanencia de las vendedoras ambulantes y se les pidió dinero a los jugadores para permitirles efectuar los partidos de fútbol. Aunque con posterioridad el administrador del parque sostuvo que esas actividades no deberían prohibirse, sino que ser gobernadas por el Estado, las prácticas mencionadas se convirtieron en un hito de presencia estatal en este espacio público.

Posteriormente se produjo un abandono de este espacio como objeto de gestión de la política pública, y el Estado fue reduciendo su presencia hasta el punto de dejar de ser responsable del mantenimiento y la seguridad del parque. A partir de esto se permitió que se institucionalizaran relaciones atípicas e ilegales entre los usuarios y algunos agentes estatales, como el hecho que las vendedoras se hicieran responsables de la limpieza del parque o que la brigada policial de la zona comenzara a pedirles dinero para dejarlas trabajar. Este trato brindado por agentes estatales, basado en la irregularidad de la actividad de las vendedoras —no en su condición de inmigrantes—, muestra que los migrantes son tratados igual que otros sectores sociales empobrecidos: como marginales, olvidados y vulnerables.

Desde el enfoque de los procesos transnacionales y el Estado subnacional, la expositora destacó los usos y representaciones que los bolivianos otorgaron al Parque Indoamericano, mediante los que podían expresar y establecer vínculos con su país de origen, a la vez que incorporarse a la ciudad de Buenos Aires, protagonizando la producción social y simbólica de uno de sus espacios públicos.

Las políticas aplicadas por el gobierno de la ciudad tendieron a ordenar, acotar, impedir o sacar provecho de las prácticas allí efectuadas. En este sentido, interesa destacar el protagonismo del Estado, mediante políticas que limitan las prácticas de los migrantes en el contexto urbano aunque no se focalicen en el fenómeno migratorio. También debe notarse el protagonismo de las políticas implementadas por niveles estatales subnacionales, como el metropolitano, sobre los procesos transnacionales. Por ello, la expositora puso énfasis en la importancia de reflexionar acerca

de la gestión del Estado local en el estudio de los procesos transnacionales, especialmente cuando involucran a migrantes internacionales.

La última presentación, a cargo de Mabel Causarano, se basó en el documento “Paraguay: regiones metropolitanas fronterizas. Una puesta al día”. La experta se refirió a tres sistemas metropolitanos de carácter regional de ese país: Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, cuyas cabeceras son ciudades fronterizas. Estas tres áreas tienen en común el hecho que ninguna actúa como organizadora de sus sistemas urbanos y regionales, y todas están sujetas a las fuerzas económicas que condicionan su desempeño.

La realidad de estas áreas metropolitanas refleja serios déficits tanto institucionales como políticos, funcionales y ambientales. Como características generales de esta metropolización, las tres cabeceras se asientan sobre un río internacional, por lo que comparten costas con sus países vecinos. Sin embargo, se diferencian por el origen, la conformación, las estructuras, las dinámicas fronterizas y la incidencia en el territorio circundante.

A lo largo de frontera fluvial vive el 63% de la población paraguaya, y la distribución de la población nacional se caracteriza por concentrarse cerca de Asunción y su entorno metropolitano más próximo. Justamente esta concentración hace que Asunción sea la más gravitante de estas regiones, que entre las tres representaban el 60% de la actividad económica nacional en 2002, y alcanzaban más del 70% en algunos indicadores sectoriales.

A partir de la década de 1970 hubo un intenso proceso de desplazamiento de la población indígena y campesina dedicada a la agricultura tradicional, concomitante con la llegada de un importante contingente de colonos brasileños que se asentaron en la franja fronteriza como resultado de la construcción de la represa de Itaipú. Los efectos sociales, económicos y ambientales de esta represa no se circunscribieron a la zona de influencia de su construcción, sino que afectaron a todo el país con distintos tipos de consecuencias, especialmente urbanas.

La gobernabilidad del sistema metropolitano se vio afectada por la ausencia de una visión sistémica del conjunto binacional y la persistencia de enfoques parciales y sectoriales; la falta de un entorno institucional propicio y la baja calidad de las regulaciones; las deficiencias en materia de planificación y gestión del territorio, en ausencia de un ente de gobierno metropolitano; el bajo desempeño de la cabecera metropolitana, que no ejerció el rol de ordenador del territorio, y la debilidad del subsistema urbano para crear sinergia a través de redes de cooperación y mancomunidad de esfuerzos.

La represa de Itaipú sumergió el valle bajo 100 metros de agua, haciendo desaparecer especies y hábitats de animales; además, afectó a 40.000 personas y 800 emprendimientos agrícolas del lado brasileño. Dado que las indemnizaciones fueron insuficientes para la compra de nuevas tierras en el Brasil, miles de agricultores afectados emigraron hacia las zonas fronterizas del lado paraguayo, donde el costo de las tierras era menor, proceso que dio origen al grupo social conocido como “brasiguayo”. La construcción de Itaipú representó la concesión del gobierno paraguayo al proceso de industrialización brasileño y a los capitales internacionales involucrados.

En el caso de la represa hidroeléctrica de Yacyretá, construida con la Argentina, se inundaron unos 1.600 kilómetros cuadrados y se afectó a más de 15.000 familias paraguayas. La ciudad de Encarnación fue la más afectada, inundándose su centro histórico, su zona comercial tradicional y muchos barrios populares. Desde inicios de la construcción, el proyecto fue blanco de múltiples denuncias, no solo por los impactos ecológicos y sociales, sino también por los numerosos casos de corrupción ligados a ella y de violación de los derechos humanos de los habitantes de la zona. La represa alcanzó en 2011 la cota máxima de inundación, lo que significó que otras 50.000 hectáreas fueran inundadas.

La zona metropolitana de Asunción está compuesta por 20 municipios en los que habita el 43% de la población del país. Esta zona limita con Clorinda, a pesar que no se aprovecha bien esta situación geopolítica, ya que podría implicar un cierto liderazgo territorial debido a la cercanía cultural con la provincia de Formosa. Asunción representa para algunos habitantes de esa provincia argentina

un centro importante, por la oferta universitaria y de actividades para el tiempo libre, pero todo esto ocurre de manera no planificada ni incentivada por políticas públicas.

Las mayores densidades poblacionales de los municipios de Asunción se concentran en el primer y segundo anillo metropolitano. Además, se observa que el porcentaje de crecimiento de la zona metropolitana de Asunción superó en más del 100% el porcentaje nacional, debido al aporte del departamento Central, dado que el de Asunción fue irrelevante. Así, el departamento de Asunción expulsa población, principalmente joven, que traslada su residencia a otros municipios metropolitanos.

La zona metropolitana de Asunción es la que se encuentra mejor dotada en materia de servicios, pero presenta fuertes inequidades localizadas. De todas maneras, registra el índice de desarrollo humano más alto del país. Las actividades de esta zona tienen un fuerte dinamismo.

La región metropolitana de Ciudad del Este, que se ubica en el departamento de Alto Paraná, abarca 11 municipios, aunque la dinámica de este departamento permite suponer que se habrían sumado ya otros cuatro municipios.

Este territorio está muy vinculado a la dinámica de la represa de Itaipú. En esta zona está prevista además la construcción de un segundo puente con el Brasil, que no pasará directamente por Ciudad del Este, sino por una ciudad próxima a la zona metropolitana, Presidente Franco, lo que modificará todo el sistema comercial, ya que actualmente esta actividad se realiza a través del Puente de la Amistad, que une Ciudad del Este con el país vecino. Hace más de una década la triple frontera ha adquirido una relevancia internacional por ser escenario de actividades ilícitas, y Ciudad del Este es percibida como el epicentro de esta criminalidad organizada.

La otra zona metropolitana abordada por la expositora es la ciudad de Encarnación, que comparte un territorio con las Colonias Unidas —tres municipios fundados por inmigrantes europeos— y con dos colonias cercanas, colonizadas por japoneses; juntas conforman así una de las zonas más prósperas del país. Estas colonias están organizadas mediante sistemas cooperativos; constituyen grupos sociales, económicos y culturales muy diferenciados del resto de la población, que interactúan en un sistema endógeno y con muy pocas relaciones con el sistema metropolitano de Encarnación.

Esta ciudad es un territorio en pleno proceso de transformación física y social, con fuertes cambios en el uso de la tierra a raíz de la inundación y una configuración urbana replanteada, que se convirtió en una isla conectada al resto del país por puentes. Esta zona tampoco tiene un plan de desarrollo, sino que más bien ha prevalecido una actitud pasiva, y hasta ahora existe una dependencia total de la represa de Yaciretá.

En sus conclusiones, la expositora destacó la persistencia de ciertas tendencias: las áreas analizadas siguen sin ser objeto de políticas públicas integrales, a lo sumo existe alguna de carácter sectorial. Las dinámicas metropolitanas siguen respondiendo al mercado de tierras y no a una visión de territorio más amplia, y las autoridades, tanto en Ciudad del Este como en Encarnación, siguen con la mirada puesta en la orilla opuesta.

B. El Estado y los modos de hacer (y des-hacer) ciudad

Ricardo Jordán, a cargo de los comentarios de las presentaciones, destacó que las tres permitieron ver el valor de la historia de las políticas y de la comprensión de su impacto. Pero al mismo tiempo, hicieron posible advertir diferencias, puesto que mientras que en el caso de México se puede hablar de la implementación de políticas estructurales en el tiempo y su incidencia en los cambios de la situación urbana, en el de la Argentina se muestra el impacto de las políticas coyunturales e inmediatistas, que si bien en ciertas ocasiones tienen resultados, la mayoría de las veces se convierten en desastres. La situación descrita en el Paraguay, en tanto, reveló una situación en que la política es justamente la no existencia de política, o la que impone el mercado principalmente.

El caso mexicano, según el comentarista, revela el desplazamiento de las políticas desde la integralidad a la focalización, movimiento en el que se van perdiendo y ganando cosas. Lo más importante de este caso es determinar si la política de descentralización fue acertada en el momento en que se decidió, es decir, determinar si realmente era el momento para la aplicación de este tipo de políticas o si más bien su implementación respondía a la ideología neoliberal. Al parecer, en México se habría superado el conflicto entre aquellos que piensan que la mirada futura del sistema urbano debe enfocarse desde la planificación o la macroplanificación y los que adhieren a la focalización, y se está considerando que la perspectiva a adoptar debe ser una mezcla de ambos.

Otro aspecto relevante para el experto de la CEPAL, y que pusieron en evidencia las presentaciones, es el valor de la infraestructura como elemento indiscutible para generar tanto desarrollo social como económico. Hoy en día el desarrollo de América Latina en su conjunto, y en particular el desarrollo urbano desde una perspectiva social y económica, requieren la instalación, construcción e implementación de infraestructuras y equipamiento.

A raíz de los casos comentados, y en particular del mexicano, Jordán se planteó la interrogante sobre si es preferible la transferencia de ingresos —como los programas de transferencias condicionadas— o de servicios para la superación de la pobreza, dado que ambas podrían ser complementarias.

A colación del estudio comentado por Brenda Canelo, explicó que la política económica comparada muestra que la condición de desarrollo de un país o comunidad respondería a dos factores: la acumulación del capital físico y social. Los países que poseen ambos tipos de capital son los que podrían estar en la senda del desarrollo sustentable. De este argumento surge la pregunta sobre si es posible una política pública explícita de acumulación de capital social.

El caso de los migrantes bolivianos y su uso del Parque Indoamericano ejemplifica la acumulación de capital social, a través de la apropiación del espacio público y la integración. Pero la cadena de sucesos descrita que promovió la generación de ese capital social fue destruida por las secuencias de reacciones de la política pública.

La exposición relativa al Paraguay revela según su análisis un sustento en la idea de que lo que gobierna el ordenamiento del territorio son las megainfraestructuras. Esta situación está produciéndose en toda América Latina, pues en la región la política pública no ordena el territorio, sino que lo hacen las consecuencias positivas y negativas de estas grandes infraestructuras. Lo anterior lleva a pensar las ciudades como insertas en territorios específicos, dominadas por infraestructuras concretas.

Estos casos nacionales ponen en evidencia la necesidad de un análisis más fino, lugar a lugar, no de grandes conglomerados, desde el que deberían salir propuestas para apropiarse de las externalidades positivas ligadas a este proceso y blindarse frente a las externalidades negativas.

Al momento de debatir respecto de los estudios comentados, Jorge Martínez destacó que los tres trabajos expuestos hablan de los distintos tipos de Estado. En el caso mexicano se alude a un Estado estructuralista, que ha contribuido a la construcción del sistema de ciudades y al aumento del bienestar urbano y metropolitano. La ponencia de Brenda Canelo permite observar que, frente a la ausencia de Estado, una comunidad organizada es capaz de crear política social. Finalmente, la presentación de Mabel Causarano da cuenta de una relación entre Estados que es necesario seguir investigando.

El investigador del CELADE consultó a César Garcés respecto del cruce que realizó entre ingreso, entendido como bienestar, y carencias, entendidas como derechos sociales vulnerados, puesto que esta mirada se relaciona con el enfoque de los derechos en las políticas sociales, y le interesa saber cuánto más se ha avanzado al respecto. El expositor mexicano comentó que los datos específicos a los que aludió Martínez fueron procesados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que tiene como marco de referencia una ley de apoyo social creada en 2003 y que sirve de sustento a toda la política social de México. Uno de los mandatos estatales que estipula esta norma es que el gasto social tiene que ir siempre en ascenso, lo que permite asegurar el avance de la política social. En ese sentido, originalmente se trabajaba con el índice de marginación,

pero posteriormente se adoptó una definición multidimensional de la pobreza, que busca mostrar que es posible avanzar mediante la dotación de equipamiento y servicios, más que de ingresos, lo que mejora considerablemente la calidad de vida de la población.

En relación a la autoorganización de la comunidad boliviana como forma de mitigación de la vulnerabilidad, comentada por Brenda Canelo, Martínez se preguntó cómo podría pensarse en una política pública que renovase lo que parecía hacer sentir mejor a los migrantes. Al respecto, la investigadora argentina comentó que, desde su punto de vista, no existe una voluntad política para resolver esta situación, sino más bien un profundo desinterés del gobierno por las poblaciones migrantes y vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires. Otra preocupación que la asalta es la concepción de espacio público que están empleando las autoridades, que lo consideran como espacio físico y no como un contexto de generación de capital social. Además, las comunidades inmigrantes, y la boliviana en particular, están permeadas por fragmentaciones que hay que considerar al momento de analizar la situación en que se encuentran.

Finalmente, respecto de la exposición de Mabel Causarano, puso atención sobre el tema de las indemnizaciones como incentivos de la migración de brasileños hacia el territorio paraguayo, pero señaló que existe la necesidad de conocer algo más acerca del desplazamiento que provocaron estos factores sobre la población campesina paraguaya. En respuesta, la expositora explicó que existen dos tipos de población afectada por la agricultura mecanizada en el Paraguay: la indígena, pues este tipo de agricultura arrasó con los bosques, que constituyen su hábitat, y la población campesina tradicional, que fue afectada por el problema del acceso a la tierra y el del desarrollo rural, que al ser postergado históricamente fue aprovechado para el avance de la cultura de la mecanización.

Jorge Rodríguez aludió a la situación contradictoria expuesta por Garcés, advirtiendo que se están construyendo muchas viviendas pero no se construye ciudad, situación que sucede en otros países de la región. Por ello, preguntó si existe alguna manera de compatibilizar el objetivo de construir viviendas para la reducción del déficit habitacional con el buen funcionamiento de las ciudades. En respuesta, el representante de la Secretaría de Desarrollo Social de México señaló que la política relativa a la pobreza y la de desarrollo urbano y territorial deben ser complementarias, pero que actualmente no existe una imagen-objetivo que buscar, lo que debe atenderse para evitar consecuencias adversas. Si bien el gobierno ha dado importancia a la focalización y la transparentación de los recursos, esto no puede sustituir la planeación del desarrollo nacional ni del ordenamiento territorial, sino que se trata de dimensiones complementarias. No existe una fórmula para resolver esta dicotomía, solo pueden pensarse vías distintas para cada ciudad, no una general. El problema es que el gobierno federal no está considerando estas situaciones a nivel local.

Jorge Rodríguez llamó también la atención sobre lo sucedido en Ciudad del Este, que fue una de las ciudades más dinámicas del Paraguay; en 2002, sin embargo, se advirtió una reversión de esta tendencia que se ha mantenido. Se pensaba que la explicación de este fenómeno se vinculaba con el hecho que el estímulo estatal inicial se había revertido y enfocado en Asunción, pero la exposición de Causarano agrega otro factor que debe considerarse: las restricciones comerciales impuestas por el Brasil a las mercancías paraguayas.

Sobre ello, la representante de la Secretaría Nacional de Cultura del Paraguay explicó que hay mucha presión internacional para la formalización del comercio y los servicios en Ciudad del Este, pues su ventaja competitiva se basa principalmente en la informalidad. En este contexto, el Brasil está reaccionando favorablemente a estas indicaciones, que se originan en motivos exógenos a la región.

VIII. El ámbito rural

A. Lo rural, lo agrario y sus interacciones con el desarrollo¹⁴

La conceptualización de lo rural, su diferenciación con la noción de lo urbano y la distinción respecto de lo agrario fueron algunos de los ejes que marcaron las presentaciones de esta sesión, además de una caracterización sociodemográfica de la población rural latinoamericana.

En su exposición acerca de las “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, Adrián Rodríguez explicó que no existe un estándar de la definición de lo urbano y lo rural en América Latina, donde una cantidad importante de países la relaciona con el número de población de los asentamientos humanos, mientras que otro grupo utiliza criterios político-administrativos. En el informe del Banco Mundial sobre desarrollo en América Latina titulado “Beyond the city” se incluyeron además en la definición de lo rural temas de densidad y aislamiento. A partir del criterio utilizado por este organismo financiero internacional, se define lo rural como aquellos territorios con menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado.

Una de las transformaciones en la estructura productiva regional, según el expositor, ha sido el incremento del empleo rural no agrícola entre 1990 y 2000, proceso que se produjo con intensidad en países como Chile, Costa Rica, El Salvador y México, con una caída en el empleo agrícola y un incremento de las manufacturas y los servicios privados. La tendencia ha continuado durante los años 2000 y 2008, principalmente en Chile y Costa Rica.

Destacó el aumento del número de residentes urbanos ocupados en la agricultura, lo que se ha observado desde principios de la década en países como el Brasil, Chile y el Uruguay. Este tema es relevante en la nueva conceptualización de lo rural como algo que no es equivalente a lo agrícola. Otro asunto de interés en este ámbito temático es el empleo rural de las mujeres, puesto que a pesar de tener una participación relativamente baja, llama la atención que se ocupan de actividades rurales no agrícolas.

El análisis de la estructura demográfica de la población rural revela su envejecimiento, tendencia que viene observándose desde la década de 1990, además de la persistencia de los altos

¹⁴ Este capítulo corresponde a la séptima sesión de la reunión, que fue moderada por Dirk Jaspers_Faijer, Director del CELADE. Constó de las presentaciones de los expertos Adrián Rodríguez, de la Unidad Agrícola de la CEPAL, Eduardo Baumeister, del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo de Nicaragua, y Martine Dirven, consultora internacional. Los comentarios estuvieron a cargo de Sergio Gómez, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

índices de masculinidad, lo que posiblemente se relaciona con la menor oferta de actividades productivas remuneradas para las mujeres en este espacio.

La estructura demográfica muestra que en todos los países ha habido una disminución de la población de 0 a 14 años, y paralelamente se produjo un incremento de la población económicamente activa. Existen además países como Chile, el Uruguay, la República Dominicana y México donde aumentó la población mayor de 65 años. Este panorama supone diferentes retos para las políticas públicas en términos de seguridad social y de transferencias condicionadas.

En el Uruguay la estructura demográfica de la población rural en 2010 no difirió de la que existía en 1970, mientras que el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica experimentaron un proceso de reducción de las personas menores de 14 años, que comenzó en la década de 1970, y en paralelo un aumento de la población económicamente activa. Chile y el Uruguay representan casos excepcionales, ya que son los únicos países con más del 10% de la población rural con 65 años y más.

Existe otro grupo de países de transición más lenta —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua—, donde no hay aún una caída significativa de la población menor de 14 años; de hecho, Guatemala y Honduras poseen más del 40% de la población en este grupo etario.

En todos los países —excepto Chile— los índices de masculinidad en 2010 eran mayores en las zonas rurales. Los valores más elevados se encontraban en el Uruguay, Colombia, la Argentina, el Paraguay y el Brasil, que se caracterizan por tener economías agrícolas rurales importantes —a excepción de Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)—, lo que refuerza la idea de la ausencia de oportunidades laborales para las mujeres en las zonas rurales.

Las brechas en la calidad de vida respecto del área urbana son persistentes. En todos los países —a excepción de Chile y el Uruguay—, la incidencia de la pobreza en 2008 era mucho mayor en el ámbito rural, mientras que en algunos como Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Perú las brechas habían aumentado. Según explicó el expositor, la clasificación de los hogares rurales de acuerdo a su inserción en el mercado del trabajo puede hacerse a partir de cuatro categorías: agrícolas —todos los miembros derivan su ingreso laboral de la agricultura—, no agrícolas, mixtos —en los que se combinan ambos tipos de ingreso— y hogares que dependen exclusivamente de las transferencias. En los países con mayor incidencia de la pobreza, esta afecta sobre todo a los hogares agrícolas, mientras que en aquellos con menor incidencia, el mayor nivel de pobreza se registra en los hogares mixtos. Esto último se explica por las estrategias que se utilizan para salir de la pobreza, de las que no es parte la economía rural no agrícola.

Si se considera el origen étnico, la incidencia de la pobreza es mucho mayor en los grupos pertenecientes a los pueblos originarios, y en algunos casos la diferencia es apreciable y las brechas no se reducen. El único país en el que la pobreza es menor al 20% entre la población indígena es Chile, donde la pobreza en el ámbito rural es bastante reducida.

La distribución del ingreso rural ha mejorado en los últimos años en la mayoría de los países, a excepción del Paraguay, Honduras y Guatemala. Además, hay en general un incremento en el acceso a los servicios básicos, pero las brechas con el ámbito urbano se han mantenido, pese a la mejora.

También se registra un incremento de la escolaridad en este ámbito en todos los países, especialmente entre la población más joven, pero las brechas con el área urbana persisten. Entre la población indígena rural también se ha producido un incremento del nivel de educación formal, excepto en Guatemala, a pesar que la diferencia con la población no indígena sigue siendo importante.

La segunda exposición estuvo a cargo de Eduardo Baumeister, quien presentó el documento “Algunas tendencias rurales en América Central”. El experto destacó la persistencia de lo rural y lo agrario en Centroamérica, donde países como Guatemala, Honduras y Nicaragua siguen teniendo más del doble de sus ocupados en la agricultura.

Centroamérica, sostuvo, ha sido el lugar tradicional para ejemplificar el modelo dualista entre grandes fincas centradas en la exportación y campesinos dedicados a actividades de subsistencia. Sin

embargo, este modelo se ha complejizado, sin desaparecer. Estos cambios estructurales tienen que ver tanto con políticas públicas ligadas a los procesos de avance de la frontera agrícola como con la configuración de un mayor mercado interno regional. Esto último se asocia a su vez a una mayor demanda urbana, que en parte está motorizada por hogares que reciben remesas, además del aumento de algunos cultivos intensivos, que incrementa la presencia de agricultores pequeños o medianos, y la migración internacional de campesinos.

La persistencia de lo agrario dentro de lo rural se produce por el peso que tienen los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados, tanto dentro de las actividades agrícolas como no agrícolas —a excepción de Costa Rica—, además de la ya mencionada migración internacional de los campesinos.

Otro aspecto relevante del ámbito rural centroamericano es el peso de la población económicamente activa agraria, que representa más del 50% en todos los países, a excepción de Costa Rica y El Salvador. El otro elemento es el predominio de actividades no asalariadas, que ocupan a aproximadamente dos tercios de la población económicamente activa en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

La pobreza afecta a más del 50% de la población rural en la subregión, a excepción de Costa Rica. Considerando otro aspecto, este país ha mostrado la capacidad agregativa que ha tenido el modelo de desarrollo para articular actividades no agrícolas y no rurales, manteniendo un sector exportador agropecuario importante y siendo el mayor exportador.

Otro asunto importante es la emigración de base rural. En El Salvador el 36% de los hogares que reciben remesas son rurales, en Guatemala el 55% y en Honduras el 48%. En el caso de Nicaragua, solo el 13% de los hogares que tienen migrantes en los Estados Unidos son rurales, mientras que los de Costa Rica representan el 40%.

El impacto de la crisis en la migración internacional se puede apreciar en la reducción de las detenciones de mexicanos y hondureños en la frontera con los Estados Unidos, aunque las cifras siguen indicando la existencia de una inmigración neta hacia los Estados Unidos en ambos países. Algo similar ocurre con los migrantes no autorizados en aquel país de América del Norte, que han disminuido en el caso de los mexicanos, salvadoreños y guatemaltecos, mientras que en el de los hondureños han aumentado. Esto se relaciona con los perfiles de los emigrantes, que en general provienen más del ámbito rural y tienen menores niveles de educación formal. En el caso hondureño, por ejemplo, entre los emigrantes más recientes disminuyó la proporción de procedencia urbana, aumentaron los que tienen educación primaria o menos y disminuyó la proporción de los que provienen de las dos principales ciudades del país.

El expositor mostró además algunos elementos de continuidad en el escenario rural, como el hecho que los hogares siguen siendo productores de granos básicos, a pesar del aumento de las importaciones. Un caso extremo está representado por El Salvador, que en 2007 registró mediante dos censos esta situación. En el relevamiento de población se contabilizaron 140.000 agricultores a través de la pregunta sobre la ocupación principal, mientras que en el censo agropecuario se registraron 325.000 agricultores, lo que mostró el peso de las personas que tienen ocupaciones secundarias o terciarias vinculadas a las pequeñas producciones de granos básicos. Ejemplo de lo anterior es que, entre las cifras recogidas en 1987 y las de 2005 y 2007, se produjo un incremento de los productores de granos básicos en casi todos los países.

El análisis de la relación entre continuidad y transformación revela la complejización del modelo dualista, pues se observa que los rubros exportadores son de propiedad de grandes agricultores en Costa Rica, de pequeños agricultores en Guatemala y dependen de un sistema mixto en Honduras.

La complejización del modelo ha creado una situación de complementariedad entre Costa Rica y Nicaragua: el 48% de los trabajadores del momento cúlmine de la cosecha en el primero de estos países son nicaragüenses, que se dividen en aquellos que viven permanentemente en ese país (14%) y los migrantes temporales (34%).

Como conclusiones finales, Baumeister destacó la persistencia del peso de la población rural, de las ocupaciones agrarias, de la pequeña producción de granos y la diversificación hacia las hortalizas y la ganadería dedicada a la producción láctea, además de la persistencia de la pobreza rural y de las migraciones de este origen en el ámbito regional y también hacia los Estados Unidos.

En términos de políticas públicas, algunos de estos cambios tienen que ver con acciones enmarcadas en la reforma agraria o con la ampliación del comercio intracentroamericano de productos agrícolas, pero hay otros procesos en los que es menos importante la presencia estatal. En efecto, los avances de la frontera agrícola, las migraciones internacionales, la diversificación de los cultivos y la ampliación del mercado urbano de alimentos son relativamente independientes de esa presencia de las políticas públicas de manera explícita.

La última exposición de la sesión estuvo a cargo de Martine Dirven, quien presentó el documento “El empleo rural no agrícola. Tendencias, interpretaciones y políticas”. La consultora enfatizó que cuando se habla de lo rural se está aludiendo al 20% de la población regional, lo que sumado a la caída de la población rural joven, a la migración rural y la disminución de la natalidad, tendrá importantes consecuencias en la conformación demográfica rural, fenómeno apreciable en las proyecciones de población para el año 2025.

La expositora propuso otra clasificación de los hogares rurales, basada en sus estrategias para obtener ingresos, que se dividen en: empleo agrícola, empleo no agrícola, dependencia de transferencias, estrategia mixta y migración.

El funcionamiento del mercado laboral rural se explica mediante una demanda de bienes o servicios que los residentes rurales pueden ofrecer y por la oferta de los individuos y hogares que tienen algunos activos; existe además un costo de transacción que a veces es muy alto —costo de información, de traslado, entre otros—, y también barreras tanto a la entrada como a la salida del mercado.

A partir de esta descripción general, comentó que ha habido un crecimiento anual del empleo rural en todos los países, excepto en Guatemala, pero en todos ellos también hubo grandes caídas del trabajo en la agricultura y un aumento del empleo rural no agrícola. Al analizar esta información por género, se observa la disminución de los hombres jóvenes en el empleo agrícola y un aumento leve de la presencia de mujeres del mismo grupo etario. En 2007, casi el 45% del empleo rural era del tipo no agrícola, y se calcula que actualmente más del 50% de la población con residencia rural se ocupa en este tipo de trabajos; además, hay una tendencia a una mayor incidencia de las mujeres y a una presencia mayor de jóvenes y personas de mediana edad, ya que los mayores están más involucrados en actividades agrícolas.

El empleo rural no agrícola se caracteriza por ocupar un mayor porcentaje de mujeres que el agrícola, además de un alto porcentaje de personas de mediana edad, que poseen en promedio dos o tres años más de educación formal, con ingresos mayores en promedio, y que realizan actividades más variadas. La expositora enfatizó que el empleo rural no agrícola no es una estrategia obvia para la salida de la pobreza.

Hay también una relación del empleo rural con los activos que poseen las personas: aquellas con menos activos tienden a dedicarse a un empleo rural agrícola “refugio” —es decir, poco productivo y que no permite obtener un buen ingreso—, pero a medida que se poseen más activos hay una concentración en la actividad agrícola general. Cuando aumentan el capital y las tierras, hay una diversificación de los hogares en actividades no agrícolas.

Otra relación importante es la que se produce respecto de la cercanía de la localidad rural con el mercado: mientras más lejos se encuentra, se tiende a una economía autárquica, y por lo tanto más diversificada; aquellas que se sitúan a una distancia intermedia se especializan más en la agricultura, y cuando se está más cerca, hay una mayor diversificación hacia actividades no agrícolas.

Dentro de los estudiosos del empleo rural no agrícola hay grandes expectativas en cuanto a su dinamismo, su potencial para retener población y atraer inversiones públicas hacia las aéreas rurales.

En materia de políticas, opinó que debe generarse un crecimiento a nivel nacional, pero también una demanda específica de bienes y servicios rurales y una base de impuestos que permita invertir en bienes públicos y capital humano e incentivar la participación de las pequeñas y medianas empresas. Otro aspecto relevante es la mejora de la gobernanza, ya que en las zonas rurales muchas veces es más deficiente que en las urbanas. A nivel regional, deben abrirse los espacios de participación y realizarse actividades de capacitación para que todos los actores puedan ser parte de las discusiones relativas al desarrollo local. Uno de los temas más relevantes es el trabajo decente, no solo en las grandes empresas, también en las microempresas rurales.

Se observan algunas disyuntivas importantes, especialmente sobre las aéreas a las que deben dirigirse las distintas intervenciones, si se debe ayudar a una zona en desmedro de otra o si las políticas e intervenciones deben orientarse hacia aéreas con mayor potencial.

Por último, hizo hincapié en la necesidad de estudiar distintos temas relacionados con lo rural, como los procesos de decisión de las personas sobre su residencia, su trabajo o el uso de su tiempo libre; los efectos de la localización geográfica del hogar en el empleo; las implicancias de los programas de transferencias condicionadas sobre el mercado laboral; temas de políticas, normas y leyes del mercado laboral rural; los umbrales que desencadenan las economías de aglomeración; la microempresa rural y su ciclo de vida. Si se tuviese mayor conocimiento sobre estos temas, podrían plantearse políticas con bases mucho más sólidas.

B. La revalorización de lo rural

Sergio Gómez, a cargo de los comentarios de la sesión, procuró dar una mirada complementaria a las exposiciones. La confusión respecto de la definición de lo rural proviene según el comentarista de los inicios de las ciencias sociales, a partir de las que se reflexiona principalmente desde el capitalismo industrial urbano, dejando de lado teóricamente lo rural, que queda como un residuo. A ello se le suma una característica de la sociología, que en general trabaja con enfoques dicotómicos, lo que promueve la definición de lo rural como tradicional en oposición a lo urbano como moderno e industrial. Durante el siglo XX esta situación se exageró, especialmente con el enfoque funcionalista, que tuvo una influencia directa en el pensamiento sociológico latinoamericano, y la teoría de la modernización, para la que el desarrollo se relaciona con lo urbano.

Actualmente hay una revalorización de lo rural, pero aún queda pendiente esta revalorización en términos estadísticos, para poder medir lo rural y lo urbano de forma más apropiada. Por eso, es necesario dar contenido a lo rural, para no asociarlo solamente a lo no urbano.

Otro tema relevante para el comentarista es la relación entre lo rural y la variable ocupacional, vínculo en el que la ocupación ha sido la que discrimina la diferencia entre lo urbano y lo rural, situación que es necesario redefinir.

Por último, puso énfasis en la existencia de un gran número de comunas rurales en América Latina que el censo recalifica como urbanas bajo definiciones que habría que revisar, ya que lo que da sentido a lo rural es el tipo y la densidad de las relaciones sociales que se generan en ese espacio, que no siempre se consideran en la definición.

Comentó que en la FAO se han realizado diversos estudios, por ejemplo, sobre la relación entre el *boom* productivo y la superación de la pobreza rural. En la mayoría de los países no se ha encontrado una correlación, exceptuando los casos del Brasil y Chile, donde la disminución de la pobreza no se debería al crecimiento sino a otros factores. Otro trabajo se ocupó del funcionamiento del mercado laboral en el campo, revelando que ese mercado no funciona y en él la legislación no se cumple ni se supervisa.

El último estudio, referido a la concentración y extranjerización de la tierra, mostró que los niveles de concentración actual son enormes, y no solo afectan a la propiedad de la tierra, sino

también a las cadenas de valor, considerando que el eslabón de la tierra es uno de tantos en una cadena que abarca todo el proceso. Por una parte se aprecian fenómenos de concentración que expulsan población de forma muy violenta, como el caso de las plantaciones forestales, de frutas y legumbres para el mercado externo, que generan migraciones temporales muy intensas, y por la otra, existe una vía de expansión de procesos de concentración con fuertes migraciones internacionales, como la de los brasileños en el Paraguay y Bolivia (Estado Plurinacional de).

En el espacio abierto para las preguntas, opiniones y divergencias de los asistentes, Jaime Sobrino comentó el caso del despoblamiento rural en México, que se vincula con dos razones: la primera, el tratado de libre comercio firmado con los Estados Unidos, único en el mundo que incluyó el sector agropecuario, y que ha sido desfavorable para Canadá y México y provechoso para los Estados Unidos. El segundo elemento es la transformación productiva hacia cultivos ilegales, que se producirían en las zonas de mayor tecnificación de la agricultura —se observa un traspaso de las hortalizas a la marihuana—, lo que ha tenido implicancias en la caída de las migraciones temporales que había desde el sur hacia el noroeste.

Juan Carlos Alfonso recaló la importancia del tema rural, por lo que al presentarse el documento final que se está elaborando debe valorarse más allá de todas las definiciones y mediciones establecidas al respecto. Destacó además que existe una revalorización de lo rural, con una necesidad de proseguir el análisis y determinar si existen otras alternativas de medición, ya que se deben reunir distintas perspectivas.

Martine Dirven llamó la atención sobre el hecho que en casi todos los países de la región los jóvenes de entre 15 y 24 años del área rural poseen menos de 9 años de educación formal, lo que es muy bajo para el tipo de agricultura competitiva que se requiere.

Anexos

Anexo 1

Lista de participantes

- Adamo, Susana (expositora)
- Alfonso, Juan Carlos (comentarista)
- Aroca, Patricio (expositor)
- Canales, Alejandro (comentarista)
- Canelo, Brenda (expositora)
- Causarano, Mabel (expositora)
- Cobos, María Isabel (moderadora)
- Del Popolo, Fabiana (comentarista)
- Dirven, Martine (comentarista y expositora)
- Espíndola, Ernesto (comentarista)
- Garcés, César (expositor)
- Gómez, José Javier (comentarista)
- Gómez, Sergio (comentarista)
- Jaspers_Faijer, Dirk (comentarista y moderador)
- Jiménez, Juan Pablo (comentarista)
- Jordán, Ricardo (comentarista)
- Laguna, Víctor (expositor)
- Leite, Ubajara (expositor)
- Maldonado, Carlos (moderador)
- Martínez, Florentín (expositor)
- Nigito, Rubén (observador)
- Pinto, da Cunha, Jose Marcos (expositor)
- Ramírez, Juan Carlo (expositor)
- Riffo, Luis (expositor)
- Rodríguez, Adrián (expositor)
- Rodríguez, Jorge (expositor y moderador)
- Ruiz, Magda (moderadora)
- Saad, Paulo (moderador)
- Sobrino, Jaime (expositor)
- Tavares, Erica (comentarista)
- Vásquez, Rodrigo (observador)
- Ventrici, Diego (observador)

Anexo 2

Agenda de la reunión

REUNIÓN DE EXPERTOS EN POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Santiago, 16 y 17 de agosto de 2011

Martes 16 de agosto

08:30 - 09:00 Registro de participantes

Sesión 1: Inauguración

Moderador: Dirk Jaspers, Director del CELADE-División de Población

9:00 – 9:30

Inauguración

- Secretaría Ejecutiva de la CEPAL
- Juan Carlos Alfonso, Presidente del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo
- Esteban Caballero, UNFPA-LACRO

Sesión 2: *Presentación y discusión del documento “Población, territorio y desarrollo sostenible”*

Moderador: *Carlos Maldonado (División de Desarrollo Social)*

9:30-11:00

- Presentación del primer borrador del documento “Población, territorio y desarrollo sostenible” (capítulos 1, 2, 4 y 5), CEPAL/CELADE: Jorge Rodríguez, 9:30-10:10

Comentaristas

- Juan Carlos Alfonso (Mesa Directiva): 10:10-10:20
- Fabiana Del Popolo: 10:30-10:40
- Preguntas y comentarios: 10:40-11:00

11:00 – 11:30 Receso

Sesión 2 **Presentación y discusión del documento “Población, territorio y desarrollo sostenible”: continuación**

Moderador: *Daniela Trucco (División de Desarrollo Social)*

11:30 – 13:00 - Presentación del primer borrador del documento “Población, territorio y desarrollo sostenible” (capítulos 3, 6, 7 y 8), CEPAL/CELADE: Daniela González, Jorge Martínez y Jorge Rodríguez, 11:30-12:10

Comentaristas

- Alejandro Canales (Universidad de Guadalajara): 12:10-12:20
- Martine Dirven (consultora internacional): 10:30-10:40
- Preguntas y comentarios: 12:40-13:00

Almuerzo: 13:00-14:30

Sesión 3: **Población, territorio y desarrollo sostenible en el Caribe**

Moderador: *Paulo Saad (CELADE)*

14:30 a 16:00 - Presentación del primer borrador del documento “Población, territorio y desarrollo sostenible en el Caribe”, a cargo de Godfrey St Bernard, 14:30-15:10

Comentaristas

- Dirk Jaspers: 15:10-15:20
- Ernesto Espíndola: 15:20-15:30
- Preguntas y comentarios: 15:40-16:00

16:00 – 16:15 Receso

Sesión 4: **Desigualdades territoriales y sus efectos para el desarrollo sostenible**

Moderador: - *Juan Carlos Alfonso, Presidente del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo*

16:15 – 18:00 - Luis Riffo (ILPES), “Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe”, 16:15-16:40

 - Ubajara Leite (Brasil), IPEA, “Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil”: 16:40-17:05

 - Juan Carlos Ramírez (CEPAL-Bogotá), “Zonas de pobreza crónica” vs “Zonas dinámicas e innovadoras” en Colombia: 9:50-10:15

 - Comentarista: Juan Pablo Jiménez (DDE, CEPAL): 17:30-17:45

 - Preguntas y comentarios: 17:45-18:00

Miércoles 17 de agosto**Sesión 5: Espacios subnacionales especiales: zonas extremas, áreas de baja densidad, zonas de pobreza crónica, zonas de alta vulnerabilidad ambiental**Moderador: *Jorge Rodríguez (CELADE)*

- 9:00 a 10:45
- Susana Adamo (Argentina-PERN), “Espacios subnacionales especiales: áreas de alta vulnerabilidad ambiental”: 9:00-9:25
 - José Marcos Pinto da Cunha (NEPO, Brasil), “Amazônia Legal e Cerrado no contexto da Migração interna no Brasil nos anos 2000”: 9:25-9:50 (videoconferencia)
 - Patricio Aroca (Chile): “Desigualdades territoriales en Chile: el rol del gobierno y del mercado”: 17:05: 17:30
 - Comentarista: José Javier Gómez (DDSHH): 10:15-10:30
 - Preguntas y comentarios: 10:30-10:45

10:45 – 11:00 Receso

Sesión 6: UrbanizaciónModerador: *María Isabel Cobos (CELADE)*

- 11:00 – 12:45
- Jaime Sobrino (El Colegio de México), “La urbanización en el México contemporáneo” 11:00-11:25
 - Florentín Martínez (Guatemala), “Transformaciones urbanas en Guatemala”: 11:25-11:50
 - Víctor Laguna (Perú), “Perú: Migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007”: 11:50-12:15
 - Érica Tavares (Observatorio da Metrópolis)/*Hábitat-LACRO*, 12:15-12:30
 - Preguntas y comentarios: 12:30-12:45

Almuerzo: 12:45-14:00**Sesión 7: Metrópolis y sistema de ciudades**Moderador: *Magda Ruiz (CELADE)*

- 14:00 a 15:45
- Cesar Garcés (México), “Estrategias del impulso al sistema urbano nacional y al impacto en la pobreza y la marginación en México, 1950-2010”: 14:00-14:25
 - Brenda Canelo (Argentina), “Procesos transnacionales y Estado subnacional en una ciudad latinoamericana”: 14:25-14:50
 - Mabel Causarano (Paraguay): “Paraguay: Regiones metropolitanas fronterizas. Una puesta al día”: 14:50-15:15
 - Comentarista: Ricardo Jordán (DDSAH): 15:15-15:30
 - Preguntas y comentarios: 15:30-15:45

15:45 – 16:00 Receso

Sesión 8: Ámbito rural

Moderador: *Dirk Jaspers (CELADE)*

- 16:00 – 17:45
- Adrián Rodríguez (Unidad Agrícola, CEPAL), “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”: 16:00-16:25
 - Eduardo Baumeister (Nicaragua-Centroamérica), “Algunas tendencias rurales en América Central ”: 16:25-16:50
 - Martine Dirven (consultora internacional), “El empleo rural no agrícola. Tendencia, interpretaciones y políticas”: 16:50-17:15
 - Comentarista: Sergio Gómez (FAO): 17:15-17:30
 - Preguntas y comentarios: 17:30-17:45

17:45 a 18:00 Cierre de la reunión