



Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005

Un estudio comparativo con perspectiva
regional basado en siete países

Jorge Rodríguez
Gustavo Busso



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005

**Un estudio comparativo con perspectiva
regional basado en siete países**

**Jorge Rodríguez
Gustavo Busso**



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, abril de 2009

Libros de la CEPAL

102

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Laura López

Secretaria de la Comisión

Dirk Jaspers Faijer

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

Diane Frishman

Oficial a cargo

División de Documentos y Publicaciones

La presente publicación fue elaborada bajo la dirección de Dirk Jaspers Faijer, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, y la coordinación de Jorge Rodríguez, asistente de investigación del CELADE–División de Población de la CEPAL y responsable del componente sobre migración interna del proyecto BID/CEPAL “Migración y desarrollo: el caso de América Latina”. En su preparación también participó directamente Gustavo Busso, consultor principal de dicho proyecto BID/CEPAL.

Contribuyeron a este libro los consultores del CELADE–División de Población de la CEPAL, Mario Acuña, Felipe Rivera, Miguel Ojeda y Fernanda Stang. También lo hicieron las colegas del CELADE Maren Jiménez y Daniela González. Miguel Villa, por su parte, hizo aportes en todo el proceso de elaboración del libro.

Además del proyecto BID/CEPAL “Migración y desarrollo: el caso de América Latina”, este libro también recibió apoyo del programa de trabajo anual 2008 entre la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-323234-7

LC/G.2397-P

N° de venta: S.09.II.G.14

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	9
Resumen	13
Abstract.....	15
I. Introducción	17
A. La migración interna y sus múltiples distinciones	18
B. Objetivos generales y específicos del estudio	20
II. Marco conceptual.....	25
A. Migración interna y teorías relevantes para explicar su relación con el desarrollo económico y social.....	25
B. Desarrollo, modernización y migración: una mirada a largo plazo y a diferentes escalas.....	26
C. Mecanismos relevantes para vincular desarrollo y migración, con énfasis en la situación actual	34
1. Los diferenciales de productividad entre territorios	34
2. Los factores de expulsión en ámbitos de pobreza estructural	36
3. Los factores de atracción construidos socialmente	37
4. Los nuevos diferenciales territoriales	39
5. Las políticas públicas explícitas e implícitas	39
D. Consecuencias de la migración interna.....	41
E. Factores individuales que influyen en la migración.....	44
1. Sexo y edad	44
2. Atributos étnicos	46

3.	Características psicológicas.....	47
4.	Educación.....	50
5.	Estado civil, tenencia de hijos y otros factores de arraigo.....	51
6.	Condiciones socioeconómicas	51
7.	Situación laboral.....	52
F.	Estudios e investigaciones empíricas sobre las continuidades y rupturas de la migración interna en América Latina desde 1950 hasta la actualidad.....	52
1.	Estudios de la migración interna en las décadas de 1950, 1960 y 1970.....	53
2.	Estudios de la migración interna en la década de 1980.....	60
3.	Estudios de la migración interna en la década de 1990.....	63
4.	Estudios de la migración interna en la década de 2000.....	66
III.	Marco metodológico.....	75
A.	Fuentes y bases de datos.....	75
B.	Medición directa mediante el uso de censos y medición indirecta en el caso rural–urbano.....	75
C.	Instrumental e indicadores genéricos	77
D.	Medidas de la migración	80
1.	Porcentaje de migrantes	80
2.	Porcentaje de inmigrantes y emigrantes	81
3.	Tasas de inmigración, emigración y migración neta.....	82
4.	Medición de los efectos de la migración	83
IV.	Migración interna y desarrollo: antecedentes y tendencias generales en el marco de la globalización y el cambio de modelo de desarrollo	85
V.	Análisis comparativo: intensidad, determinantes y consecuencias de las tendencias de la migración interna.....	93
A.	Migración interna y desarrollo de los países.....	93
1.	Resultados.....	93
B.	Migración interna y desarrollo dentro de los países.....	99
1.	DAM “ganadoras” y “perdedoras”	101
C.	Impacto de la migración interna y del desarrollo dentro de los países.....	106
1.	¿Cómo afecta la migración a las disparidades socioterritoriales?.....	107
D.	Estrategias migratorias y combate al desempleo.....	113

VI.	Análisis comparativo: la migración campo-ciudad	115
A.	El flujo entre zonas rurales y urbanas y su estimación directa; el caso del Brasil con sus potencialidades e incertidumbres.....	115
B.	Urbanización y transferencia rural-urbana: estimaciones indirectas	118
VII.	Análisis comparativo: la migración de las principales ciudades y la hipótesis de la desconcentración concentrada	121
VIII.	Análisis comparativo: la selectividad migratoria con especial énfasis en la migración indígena.....	127
IX.	Análisis comparativo: modelación de la migración interna.....	131
X.	Políticas públicas de incidencia y promoción de la migración interna y la redistribución de la población	137
A.	Introducción	137
B.	Breve análisis de las vinculaciones entre los modelos de desarrollo y las políticas de redistribución espacial de la población.....	140
C.	Tipos estilizados de políticas públicas en materia de migración interna	146
1.	Experiencias de políticas de desarrollo regional	149
2.	Experiencias de políticas de desarrollo rural.....	164
3.	Experiencias de políticas de colonización	180
4.	Experiencias de políticas de desarrollo urbano.....	188
5.	Reflexión final: la experiencia de la región en materia de políticas de migración interna y su escenario actual	203
XI.	Conclusiones	209
	Bibliografía	217
	Anexo	243
	Agradecimientos.....	253
	Publicaciones de la CEPAL.....	255

Cuadros

IV.1	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México y América Latina: indicadores sociodemográficos y económicos seleccionados, alrededor de 2000.....	90
------	---	----

V.1	Países en estudio: migración entre divisiones político-administrativas en sus cuatro modalidades, censos disponibles	98
V.2	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México: coeficiente de correlación lineal simple entre tasas de migración y variables de pobreza y desarrollo humano a escala de DAM, censos de la ronda de 2000	103
V.3	Bolivia: promedio de años de estudio, tasa de participación laboral, porcentaje de población con carencias en el hogar y de jefes de hogar propietarios de viviendas (en porcentajes), según departamento de residencia habitual, condición migratoria a escala de DAM y brecha migrante-no migrante, 2001	109
V.4	Santa Cruz (Bolivia): ejemplo de matriz de indicadores de flujo usada para cuantificar el efecto neto y exclusivo de la migración sobre la estructura sociodemográfica de las ciudades seleccionadas, jefes de hogar, 1992.....	110
V.5	Países en estudio: correlaciones entre variables sociodemográficas seleccionadas y variación por efecto de la migración interna reciente, censos de la ronda de 1990 y 2000	111
V.6	Países en estudio: tipificación de la tasa de participación laboral de los migrantes, censos de las rondas de 1990 y 2000.....	113
V.7	Países en estudio: tipificación de la tasa de desempleo de los migrantes, censos de las rondas de 1990 y 2000	114
VI.1	Brasil: matriz de migración entre el campo y la ciudad, 2000.....	116
VI.2	Brasil: tipología completa de migrantes entre zonas rurales y urbanas, cifras absolutas y relativas, 2000.....	117
VI.3	Brasil: tipología acotada de migrantes entre zonas rurales y urbanas, cifras absolutas y relativas, 2000.....	118
VI.4	Países en estudio: migración neta entre el campo y la ciudad y crecimiento de la población urbana, 1980 a 2000.....	120
VI.5	Países en estudio: peso de la migración neta entre el campo y la ciudad sobre el crecimiento de la población urbana, 1980 a 2000.....	120
VII.1	Aglomerado metropolitano o de Monterrey, México: matriz de migración con otros municipios de México agrupados en dos categorías de "cercanía"	123
VII.2	América Latina (países seleccionados): indicadores de la migración interna de los tres aglomerados metropolitanos principales, censos de la ronda de 1990 y 2000	125

VIII.1 Países en estudio: migrantes entre DAM y DAME, selectividad migratoria según rasgos seleccionados por condición indígena, ronda censal de 2000	129
IX.1 América Latina (7 países): regresión lineal mediante modelado del tamaño del flujo migratorio por división político-administrativa mayor (DAM), alrededor de 2000	134

Gráficos

II.1 Cambio en los niveles de varias formas de movilidad a través del tiempo, en el marco de la transición urbana y de la movilidad, según Zelinsky.....	29
V.1 Procedimiento “teórico” para cuantificar el impacto de la migración en zonas de origen y de destino.....	108

Recuadros

II.1 Efectos económicos de la migración campo-ciudad en áreas rurales y urbanas	42
X.1 Programas de desarrollo regional implementados en la región bajo el modelo del Tennessee Valley Authority (TVA).....	151
X.2 Políticas regionales de implementación de polos de desarrollo.....	153
X.3 Efectos productivos e impacto de la apertura en la migración interna	156
X.4 Políticas de clusters y desarrollo regional	161
X.5 Hacia el enfoque de una familia de políticas territoriales	163
X.6 Primera generación de reformas agrarias en Guatemala y Bolivia	168
X.7 Políticas agrarias regionales bajo el paradigma de la alianza para el progreso	169
X.8 Programas de desarrollo rural integrado implementados en la región	172
X.9 Efectos de las políticas neoliberales en el agro.....	175
X.10 Las políticas de colonización y sus claroscuros: el caso del Paraguay y su vinculación con el Brasil.....	183
X.11 Integración de territorios fronterizos	186
X.12 Reasentamiento de la población por efecto de la violencia política en Guatemala	187
X.13 La fundación de Brasilia	190
X.14 Una muestra de las “cirugías urbanas”: la erradicación de “poblaciones” en el gran Santiago durante la dictadura militar	194
X.15 Políticas de recuperación de centros históricos en Chile y Costa Rica.....	199

Diagramas

II.1	Marco general e integrador de los determinantes y las consecuencias de la migración	27
II.2	Cambios en las funciones de los factores de migración en el curso del desarrollo	31
V.1	América Latina y el Caribe, países seleccionados: clasificación de las divisiones político-administrativas mayores, según condición migratoria interna, censos de las rondas de 1990 y 2000.....	101

Prólogo

Si bien la migración interna y el desarrollo siempre han estado indisolublemente ligados, su vínculo actual es más complejo y diverso que el que tenían hasta la década de 1980, cuando el desarrollo productivo, la modernización socioeconómica y la urbanización se reforzaban mutuamente y la migración del campo a la ciudad monopolizaba el cuadro de flujos migratorios. El elevado grado de urbanización de América Latina —la proporción de habitantes que residen en zonas urbanas es la más alta del mundo después de América del Norte (Canadá y los Estados Unidos)— y su “metropolización” —uno de cada tres latinoamericanos vive en una ciudad de un millón de habitantes o más—, los cambios del modelo de desarrollo económico y social, las transformaciones tecnológicas y de estilos de vida, la descentralización y la globalización tienen poderosas y variadas repercusiones en los flujos migratorios.

Esto obliga a llevar a cabo una revisión conceptual y empírica, tendiente a actualizar la visión sobre la migración interna en América Latina. Se trata de una revisión doblemente importante porque algunos de los actores más relevantes de la realidad regional (incluida la cooperación internacional) oscilan entre dos posiciones extremas que no se condicen con la evidencia ni con el análisis técnico: una posición más bien anclada en el pasado, que continúa suponiendo que el flujo crucial y más cuantioso es el de origen rural y destino urbano, y otra bastante simplista, que considera relevante solo a la migración del campo a la ciudad y, como resultado de su paulatino agotamiento, atribuye menor importancia a la migración interna.

Superar estas visiones superficiales y limitadas supone un esfuerzo de investigación de largo aliento. Tras un extenso período sin publicaciones institucionales sobre migración interna, en los últimos cinco años —y en particular en 2007, el año de su cincuentenario—, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL ha llevado adelante varias actividades sobre el tema, logrando importantes avances en materia de información, metodología y análisis de esta forma de migración en los países de la región. A raíz de ello, el CELADE pudo acumular un conjunto significativo de evidencias novedosas y relevantes sobre las tendencias de la migración interna —obtenidas, principalmente, gracias a la explotación intensiva de los microdatos censales, la principal fuente para el estudio de la migración—, sistematizar un marco de referencia conceptual para examinar la migración actual y efectuar una revisión detallada de las políticas y programas que los países han usado o podrían usar para incidir sobre este tipo de migración.

De este trabajo sistemático llevado a cabo en los últimos años en torno a la migración interna surgieron numerosos hechos y tendencias de carácter relevante y novedoso. Algunos de los hallazgos más significativos han sido presentados y discutidos en diferentes instancias y eventos y a través de diversos medios, siendo el más reciente el capítulo sobre población incluido en el Panorama social de América Latina, 2007. Junto a otra información igualmente relevante, se han difundido conocimientos sobre la diversificación de los flujos de migración interna, el predominio del flujo entre ciudades sobre la histórica corriente del campo a la ciudad, la pérdida de atractivo migratorio de las grandes ciudades, la desconcentración del sistema urbano como resultado de lo anterior, la configuración de áreas metropolitanas extendidas en función de la emigración a corta distancia (suburbanización) y la persistente emigración y pérdida de recursos humanos calificados de varias regiones de distintos países que se encuentran sumidas en la pobreza crónica. Esta difusión ha contribuido a remozar gradualmente la visión de la migración interna entre los estudiosos, los formadores de opinión y los encargados de adoptar las decisiones.

Sin embargo, faltaba un libro donde se presentara de manera articulada la discusión conceptual, la revisión de la investigación previa, las innovaciones metodológicas —en particular con relación a la explotación intensiva de los microdatos censales—, la actualización de la evidencia empírica sobre patrones y tendencias migratorias y el análisis crítico de la experiencia latinoamericana en materia de políticas y programas relacionados con la migración interna. Estimamos que esta publicación, que recoge el aporte de los últimos estudios del

CELADE sobre el tema, así como de al menos un par de proyectos específicos llevados a cabo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), vendrá justamente a llenar ese vacío y será de gran utilidad para la región.

Cabe destacar que el libro también representa un aporte a la actualización en materia de tendencias y patrones de la migración interna en los países analizados de la región y proporciona elementos conceptuales y metodológicos útiles para la realización de análisis y estudios similares en otros casos nacionales, tanto dentro como fuera de la región. En tal sentido, la próxima ronda de censos de 2010 representa una oportunidad histórica, ya que los procedimientos expuestos y usados en esta publicación podrán utilizarse para explotar los microdatos censales de dicha ronda y producir panoramas migratorios detallados, sofisticados y, sobre todo, útiles para distintos actores en diferentes países. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando las cifras de migración interna se obtenían solo para las divisiones político-administrativas mayores (estados, departamentos, provincias, regiones) y eran usadas casi exclusivamente por organismos centrales, en la actualidad estas cifras se consiguen sin mayores problemas para las divisiones político-administrativas menores (municipios) y son más accesibles para las autoridades locales, las comunidades y el sector privado.

Este libro trae un poderoso mensaje que va más allá de una mera contribución técnica y se refiere a que el paulatino agotamiento de la migración campo-ciudad y el incuestionable auge de la migración internacional, lejos de reducir la relevancia de la migración interna, la vuelven más compleja y activa. La importancia de esta migración adquiere facetas y contornos novedosos y requiere de intervenciones ajustadas a las nuevas realidades. A modo de conclusión, cabe señalar que la migración interna sigue siendo un fenómeno central para el desarrollo de los países, de los espacios subnacionales y de las personas y, por ello, debe ser objeto de un análisis agudo y actualizado por parte de las autoridades, los encargados de adoptar las decisiones, los formadores de opinión, los académicos, los representantes de la comunidad y el público en general.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Resumen

Tras definir la migración interna, repasar las principales fuentes de datos para su estudio e identificar las diferentes modalidades de medición con preguntas censales, en este estudio se presenta un conjunto de interrogantes orientadoras sobre las interacciones entre el proceso de desarrollo económico y social y las tendencias y los patrones de la migración interna.

A continuación, se incluye una propuesta de marco conceptual que parte del reconocimiento de las limitaciones de un enfoque teórico único para entender la diversidad actual de los desplazamientos migratorios dentro de los países. Se subraya la diferencia de la situación contemporánea respecto de la que se vivía un par de décadas atrás, cuando la migración campo-ciudad predominaba y podía explicarse con un marco teórico relativamente sencillo. En la actualidad, la diversidad de flujos es mucho más marcada y la migración campo-ciudad llega a verse superada por la migración entre ciudades o dentro de áreas metropolitanas, cuyos flujos son cada vez más comunes y tienen determinantes y consecuencias que se apartan de los que operan en el caso de la migración campo-ciudad.

En este estudio se utiliza un marco conceptual abierto y diversificado basado en: a) relaciones a largo plazo entre desarrollo y migración, b) mecanismos específicos muy vinculados a la realidad latinoamericana y mediante los cuales el desarrollo económico y social incide sobre la migración interna, c) efectos predecibles de la migración en los lugares de origen y destino, las familias y las personas, d) factores

individuales que intervienen en la relación desarrollo–migración (tanto en términos de determinantes como de consecuencias) y e) políticas que inciden sobre la migración interna de forma explícita o implícita.

Posteriormente, se presenta el marco metodológico y se discuten las potencialidades y debilidades de la principal fuente de datos utilizada: microdatos de censos de población. Se explica el instrumento fundamental de análisis —la matriz de migración— en su formato clásico, derivado y de indicadores de flujo, y los cálculos obtenidos a partir de ella, incluido un procedimiento ad hoc creado en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL para estimar el impacto de la migración en las zonas de origen y destino. También se identifican y describen las principales medidas utilizadas en el estudio y los diversos procedimientos estadísticos destinados a explorar y sintetizar información, relacionar y controlar variables en ejercicios multivariados y modelar los determinantes y las consecuencias de la migración.

Después de una breve presentación de los antecedentes y las tendencias generales de la relación entre migración interna y desarrollo en la región en el marco de la globalización, se incluye una sección comparativa que contiene un análisis y un cotejo de la evolución de la intensidad migratoria y las tendencias de las distintas modalidades de migración en los países latinoamericanos estudiados (la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala y México) en el período comprendido entre mediados de la década de 1980 y la actualidad, con la aplicación de pruebas estadísticas para verificar la existencia de patrones estilizados. También se incorpora una revisión de la migración campo–ciudad mediante métodos directos e indirectos, un examen de la migración a escala de las divisiones político–administrativas menores (DAME) o ciudades seleccionadas, una indagación específica sobre un grupo de la población cuyo comportamiento migratorio ha sido poco estudiado (los indígenas) y un análisis comparativo de algunos efectos de la migración en las áreas de origen y destino.

El trabajo concluye con una revisión de las políticas relevantes para la migración interna y una discusión sobre la importancia de los resultados del estudio en términos de políticas.

Abstract

After defining internal migration, reviewing the main data sources and identifying the different ways of using census questions as a means of measurement, the study sets forth a set of enquiries into the interactions between economic and social development and trends and patterns in internal migration.

It then proposes a conceptual framework based on the recognition that a single theoretical approach has certain limitations when it comes to understanding the diversity of existing migratory movements within countries. It emphasizes the difference between the current situation and that of two decades ago, when migration was largely rural–urban in nature and could be explained using a relatively simple theoretical framework. Today, migratory flows are notably more diverse and the volume of rural–urban migration is dwarfed by migration between cities or within metropolitan areas. These new types of migration are now increasingly common and have powerful consequences distinct from those of rural–urban migration.

This study uses an open, diversified conceptual framework based on: (a) long–term links between development and migration; (b) specific mechanisms strongly associated with Latin America, through which economic and social development impacts internal migration; (c) predicted effects of migration on places of origin and destination, families and individuals; (d) individual factors (both determinants and effects) involved in the development–migration relationship; and (e) policies that affect internal migration either explicitly or implicitly.

The study then sets forth a methodological framework and discusses the advantages and weaknesses of the main data source: microdata from population censuses. It offers an explanation of the basic instrument of analysis—the migration matrix—in its classic and derived forms and in the format of flow indicators, as well as the calculations obtained from it, including an ad hoc procedure developed by the Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE) – Population Division of ECLAC to estimate the impact of migration on areas of origin and destination. It also identifies and describes the main measurements used in the study and the different statistical procedures employed to explore and synthesize information, relate and control variables in multivariate exercises and model the determinants and effects of migration.

Next comes a brief presentation of the background and general trends associated with the relationship between internal migration and development in the region in the framework of globalization, followed by an analysis and comparison of the intensity of migratory flows and behaviour of different types of migration in the Latin American countries studied (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Costa Rica, Guatemala and Mexico) from the mid-1980s to the present, using statistical tests to verify the existence of stylized patterns. The document also offers a review of rural-urban migration using direct and indirect methods, an examination of migration at the level of minor administrative divisions (DAME) or selected cities, a specific enquiry into a population group whose migratory behaviour has been little studied (indigenous people) and a comparative analysis of some of the effects of migration on areas of origin and destination.

The work concludes with a review of policies that affect internal migration and a discussion of the policy relevance of the study's findings.

I. Introducción

Con perspectiva y alcance latinoamericano, este estudio corresponde a una investigación sobre las migraciones internas y sus vínculos con los procesos nacionales y locales de desarrollo en siete países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala y México¹. Debido a que el trabajo tiene un propósito comparativo, se presta mucha atención a los asuntos conceptuales y metodológicos que, por ser relevantes y útiles para cualquier país, representan un aporte para el análisis de la migración interna a escala regional. Además, se incluye un conjunto de capítulos comparativos que rescatan las regularidades, las similitudes y los contrapuntos entre los países examinados con el objeto de identificar tendencias, determinantes, consecuencias y acciones de política relevantes para otros países de la región.

¹ El trabajo se llevó a cabo en el contexto del proyecto “Migración y desarrollo: el caso de América Latina, componente de migraciones internas” realizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ciertas secciones o versiones previas del estudio han sido presentadas y discutidas en diferentes instancias, algunas de ellas previstas en el proyecto de marcos. Para más detalles, puede visitarse el sitio web: www.eclac.cl/celade/minterna/. Se puede acceder a un informe de las actividades de difusión y discusión de este proyecto, en países seleccionados de la región, en el sitio web: www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/32875/lcl2857-informe-mig.pdf.

A. La migración interna y sus múltiples distinciones

En este documento se examinan en detalle las migraciones y se consideran varias distinciones. La primera es la que se verifica entre corrientes, acervos y migrantes (o migraciones), categorías que representan procesos, fenómenos y eventos migratorios que requieren de marcos conceptuales, procedimientos, indicadores e interpretaciones específicas que en algunas ocasiones se complementan y en otras tienen autonomía.

Una segunda distinción radica en el nivel de desagregación territorial de la migración, que en cada país depende del módulo de consultas sobre migración incluido en la boleta censal. En prácticamente todos los censos es posible trabajar al menos dos niveles geográficos: el de las divisiones político-administrativas mayores (DAM) y el de las divisiones político-administrativas menores (DAME)². En algunos países es posible trabajar con más niveles, tanto intermedios entre las DAM y las DAME como inferiores a estas últimas (como las localidades, aunque no siempre son menos extensas que las DAME). Por razones prácticas, sin embargo, la información en que se fundamenta la sección empírica del estudio —sistematizada y divulgada en la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC)—³ solo se despliega a escala de DAM y DAME, por lo que el trabajo se centra en la migración a dichos niveles⁴. Ahora bien, por razones operativas fáciles de ilustrar, casi todas las matrices de migración que se presentan y utilizan en el documento corresponden a migración entre DAM, por lo que el grueso del análisis empírico tendrá relación con la migración a este nivel⁵. Sin embargo, también se consideró la migración entre DAME que, de hecho, se analizará mediante indicadores sintéticos y procedimientos estadísticos ad hoc y se empleará en el examen de la migración entre ciudades y dentro de ellas, pues la captación de estos flujos solo puede efectuarse con este tipo migratorio.

² Es decir, a nivel de provincias en la Argentina y Costa Rica, de departamentos en Bolivia y Guatemala, de unidades federativas o estados en el Brasil y México y de regiones en Chile.

³ Véase www.eclac.cl/migracion/migracion_interna/.

⁴ Si bien existe una tendencia a asimilar esta clasificación con que se distingue entre la migración a larga distancia (entre divisiones político-administrativas mayores o DAM) y a corta distancia (entre divisiones político-administrativas menores o DAME), en el documento se demostrará que tal asimilación no es correcta.

⁵ En un país medio de la región hay varios cientos de DAME. Llevado a una matriz de migración, esto significa tablas de doble entrada muy extensas e imposibles de analizar caso a caso —como se puede apreciar en las matrices disponibles en la base de datos MIALC—, pero que sí podrían examinar con detalle los expertos nacionales o incluso subnacionales.

La tercera distinción atañe directamente a la forma más extendida de captar la migración en los censos: la consulta sobre el lugar de nacimiento —con la que se obtiene la migración de toda la vida— y la pregunta por el lugar de residencia en una fecha fija anterior (normalmente cinco años) —con la que se capta la migración en dicho período de referencia. Aunque no es correcto, como se explicará más adelante, la migración de toda la vida suele considerarse migración antigua y la de los últimos cinco años migración reciente. La combinación de ambas origina una tipología que constituye una distinción adicional, utilizada en algunos capítulos del texto.

Una cuarta distinción se refiere al tipo de migración según la zona socioecológica de residencia. Aquí se encuentra la modalidad más conocida y citada de migración interna: la del campo a la ciudad. Pero es evidente que junto a este flujo hay al menos otros tres que derivan del intercambio entre localidades urbanas y rurales (ciudad → campo, ciudad → ciudad y campo → campo) y que, con el avance de la urbanización, pueden adquirir más peso relativo e importancia política que el primero. Dentro de esta distinción cabe mencionar algunas subespecificaciones que serán objeto de particular atención —donde sobresalen los intercambios entre ciudades seleccionadas (por ejemplo, por tamaño y por importancia socioeconómica dentro del país) y el resto del país— y que, a los efectos prácticos, deben agruparse en distintas categorías. La definición de estas categorías no es evidente y debe hacerse con arreglo a criterios conceptuales, metodológicos o de políticas. Por razones conceptuales que se explicarán oportunamente, en este documento se priorizará la distinción entre otras DAME dentro de una misma DAM y entre DAME de otras DAM —lo que, como es fácil ilustrar, significa distinguir entre intercambios con el entorno inmediato o mediato de las ciudades seleccionadas. Es sencillo concluir que una distinción tan gruesa implica no profundizar en los intercambios migratorios entre nodos del sistema de ciudades, lo que sin embargo puede efectuarse con ayuda de las matrices de migración entre DAME disponibles en la base de datos MIALC. Como ya se indicó, estas matrices también permiten el examen de la migración intrametropolitana que se realiza de manera preliminar en el documento.

Finalmente, una quinta distinción remite a los grupos de población que migran. Entre las posibles segmentaciones están las de sexo, edad, situación socioeconómica y condición étnica. Si bien todas se considerarán en el análisis, la forma de hacerlo será en algunos casos más transversal (sexo, edad, educación) y en otros más específica (pertenencia étnica y situación socioeconómica).

B. Objetivos generales y específicos del estudio

El estudio tiene dos objetivos generales: ofrecer un panorama actualizado de la migración en los países seleccionados mediante el procesamiento sistemático de las bases de microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL y trazar un escenario comparativo, por medio del cotejo de estos panoramas nacionales, del que surjan conclusiones, lecciones y experiencias en materia de tendencias, conceptos y teorías, metodologías, políticas y programas útiles para todos los países de la región.

Entre los objetivos específicos, el primero apunta a describir los diferentes tipos y modalidades de tendencias de la migración, trazando la evolución de su intensidad. Con ello será posible evaluar empíricamente las distintas hipótesis que se plantean en la literatura respecto del nivel y las tendencias de las migraciones. También se podrá informar a los responsables de tomar decisiones sobre la evolución probable de esta intensidad, que debe ser considerada en diferentes políticas públicas sectoriales y multisectoriales —transporte, infraestructura, vivienda y desarrollo urbano y rural, entre otras— por las implicancias que tiene la cuantía de la migración interna en el monto y el perfil de los requerimientos relevantes para tales políticas.

Medir la intensidad de la migración es un desafío, sobre todo a los efectos comparativos entre países. Como se discutirá en el capítulo dedicado al marco metodológico, la elaboración de indicadores precisos de intensidad plantea numerosos problemas. El censo, por ejemplo, presenta limitaciones para generar la información de base necesaria para el cálculo de los indicadores más sofisticados (Xu–Doeve, 2008; Bell, Rees y Wilson, 2005; Van der Gaag y otros, 2003). Además, las diferentes estructuras político–administrativas de los países producen distorsiones insalvables en las probabilidades de cualquier instrumento de captar la migración interna. Por ello, la indagación que se inicia en este documento sobre este punto para el caso de América Latina deberá avanzar en el futuro para volver más sofisticada la medición y los indicadores y ampliar y mejorar las mediciones comparativas.

El segundo objetivo específico consiste en describir la evolución de las corrientes migratorias, lo que permitirá evaluar empíricamente las distintas hipótesis respecto del atractivo de los territorios en el marco de las transformaciones socioeconómicas y culturales, tanto a nivel mundial como nacional y subnacional. Así, será posible precisar el atractivo migratorio de algunas divisiones político–administrativas mayores de los países seleccionados y vincular su nivel y tendencia

con cambios socioeconómicos, culturales y políticos. De esta manera, se abonará a una discusión que tiene facetas académicas —específicamente aquella que atañe a la teorización de los procesos de reestructuración de los espacios y de reconfiguración de los atractivos territoriales en el marco de la globalización, las nuevas modalidades de producción, el avance tecnológico, la persistente desigualdad, la búsqueda de mejor calidad de vida y el impacto geográfico de las políticas públicas— y facetas aplicadas, pues todos los países experimentan diversas tensiones por las dinámicas territoriales que se producen en su interior y buscan enfrentarlas y canalizarlas mediante distintas opciones de política pública. En el marco de este objetivo, se considera el despliegue de diferentes procedimientos para identificar los determinantes de la condición atractiva o expulsora de los territorios. Entre estos procedimientos están los cuadrantes de clasificación múltiple, la sistematización de escenarios previstos en el diseño de políticas, las correlaciones simples y múltiples y los modelos multivariados.

Un tercer objetivo específico atañe a la estimación de los impactos de la migración en las zonas de origen y de destino. Más allá del efecto demográfico por excelencia —el que la migración neta tiene sobre el crecimiento de la población de los lugares de origen y de destino—, la migración tiene muchas otras consecuencias, entre las que los demógrafos históricamente han destacado el impacto directo sobre la composición de la población de las zonas de origen y de destino como resultado de su conocida selectividad⁶. En este estudio se presentan los resultados de aplicaciones pioneras de un procedimiento simple y directo que, haciendo uso de un supuesto básico y de matrices de migración relativamente novedosas (de indicadores de flujo), permite realizar estimaciones sobre el efecto neto y exclusivo de la migración en la composición por edad, sexo, escolaridad y otros atributos de la población. Entonces, será posible cotejar el balance migratorio tradicional (ganancia o pérdida de población) con otros balances nuevos y sugerentes (como ganancia o pérdida en materia de masculinidad, de edad y de calificación de los recursos humanos). La superposición de ambos tipos de balances (el tradicional y el moderno) ampliará significativamente la capacidad de evaluar las consecuencias de la migración para las zonas de origen y de destino. De modo que, por ejemplo, si se advierte una sistemática superposición de efectos netos y exclusivos de la migración sobre lugares pobres que implican pérdidas —de población, del grupo etario

⁶ Para acceder a una revisión reciente de las consecuencias económicas de la migración campo-ciudad véase Lall, Selod y Shalizi (2006).

activo, de trabajadores y de recursos humanos calificados—, podría concluirse que la migración termina por agudizar los problemas de tales lugares.

Un cuarto objetivo se refiere al examen de la migración como fenómeno individual, con determinantes y consecuencias específicos a esa escala. En materia de determinantes, el logro de este objetivo se basará en una descripción de los principales factores asociados a la probabilidad de migrar. En primera instancia, esto llevará a la identificación de los patrones de selectividad de la migración y su variación a través del tiempo. En este análisis de la selectividad se tratará la distinción temporal —que puede ser importante porque las imágenes pretéritas podrían haber cambiado en concomitancia con las transformaciones demográficas, territoriales y socioeconómicas en curso—, también la distinción entre tipos de migración, pues se ha documentado que la selectividad opera de manera diferenciada entre ellos. En segundo término, se usarán cuadros de múltiples entradas para obtener probabilidades de migrar condicionadas a ciertos atributos básicos (como el sexo, la edad y la educación). Se trata de ejercicios clásicos de control de variables que podrían efectuarse con mayor fluidez y rigor estadístico si se utilizaran las encuestas como fuente. Cuando la fuente consultada es el censo hay que recurrir a procedimientos más básicos, pero igualmente útiles, para el examen de los determinantes de la migración a escala individual.

El examen de los determinantes de la migración presenta varios problemas y dificultades, ampliamente consignados en la literatura especializada. Entre ellos se cuentan los problemas de autoselección, endogeneidad, influencia de variables no controladas (no observadas, relevantes a escalas superiores a la individual), desconocimiento de la situación inicial y peso de factores idiosincrásicos individuales y contextuales difíciles o imposibles de modelar (Delaunay, 2007; Sasin y McKenzie, 2007; Aroca, 2004; Rodríguez, 2004a; Greenwood, 1997; Lucas, 1997). El análisis que se efectúa en este documento enfrenta estos problemas mediante diversos instrumentos, ninguno de los cuales los soluciona por completo. En la sección metodológica se retomará este asunto y se destacará la forma en que estos problemas afectan a los ejercicios destinados a identificar los determinantes de la migración a escala individual e inciden en los resultados obtenidos en este estudio.

Respecto de las consecuencias, el logro de este objetivo se apoyará en el examen comparativo —entre migrantes y no migrantes— del que históricamente ha sido considerado el propósito central de la migración: la búsqueda de trabajo (van Tubergen, Maas y Flap, 2004, para el caso de la migración internacional; Aroca, 2004, para la migración interna).

A tales efectos, se usarán dos indicadores específicos: la participación laboral y la tasa de desempleo. Como ambos indicadores están muy afectados por la composición de la población según edad, sexo y otros atributos, y esta composición es diferente, entre migrantes y no migrantes, por la ya mencionada selectividad migratoria, los cotejos deberán controlar estas diferencias. Para asegurar esto último se utilizará el procedimiento de tipificación.

Los ejercicios y las estimaciones del impacto de la migración a escala individual superan largamente los aspectos que serán objeto de investigación empírica en este estudio. Las implicancias familiares, habitacionales, sanitarias, culturales y educacionales están presentes en la literatura técnica y en el debate político. Sin embargo, indagar en ellas requiere de instrumentos más especializados que el censo, ya que el conocimiento de la situación inicial resulta vital para arribar a conclusiones bien fundamentadas. Y aun con ayuda de ese conocimiento, resulta difícil desentrañar la responsabilidad de la migración en un determinado cambio de estado o, más bien, si la migración fue un recurso usado para materializar ese cambio.

Por último, el estudio tiene varios objetivos específicos transversales que se vinculan con la puesta al día, ampliación, utilización y difusión de la base de datos MIALC, el fortalecimiento y la innovación metodológica (procedimientos computacionales, indicadores y técnicas de análisis de la información sobre migración), la revisión, discusión y apropiación crítica de las teorías existentes, el refinamiento y la actualización de las distinciones conceptuales y la sistematización y el análisis de políticas públicas que atañen, explícitamente o no, a la migración. Este último logro se cumple en parte con este documento, pues su satisfacción ha exigido el uso de una amplia gama de caminos a lo largo del proyecto BID-CEPAL, incluida la elaboración de sitios web, el cumplimiento de misiones de asistencia técnica, la realización de eventos, la capacitación in situ o en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y la participación en eventos de diferente naturaleza.

II. Marco conceptual

A. Migración interna y teorías relevantes para explicar su relación con el desarrollo económico y social

La migración es un fenómeno que se presta a una amplia gama de lecturas e interpretaciones, en gran medida por la influencia de diversos factores —diferentes niveles de agregación: comunitario, doméstico e individual— y porque, a su vez, repercute en varios aspectos del desarrollo regional, de la vida en los hogares y de la trayectoria de las personas. Por lo tanto, no es raro que cada disciplina social (economía, sociología, geografía, antropología, psicología, ciencia política) haga su particular recorte de la realidad y examine la migración desde un ángulo específico, lo que origina una primera fuente de distinciones en materia teórica (Rodríguez, 2004a).

Pero la variedad de aproximaciones teóricas disponibles para el estudio de la migración interna supera con creces la diversidad de disciplinas sociales porque: a) cada disciplina abarca una gran cantidad de teorías, b) los diferentes tipos de migración suponen distintos procesos, factores y mecanismos que actúan como determinantes, c) existe al menos una distinción importante entre la explicación de flujos y de decisiones migratorias y d) los determinantes y las consecuencias de la migración interna no permanecen inmutables en el tiempo, de hecho se modifican con el proceso de desarrollo económico y social, con el avance de la urbanización y con las

transformaciones territoriales. Esta rica y compleja diversidad, se presenta de manera muy esquemática en el diagrama II.1, que tiene la virtud de reconocer niveles jerárquicos de determinación y afectación, marcando así la distinción central entre corrientes que se mueven de lugares de destino a lugares de origen y decisiones individuales de migrar.

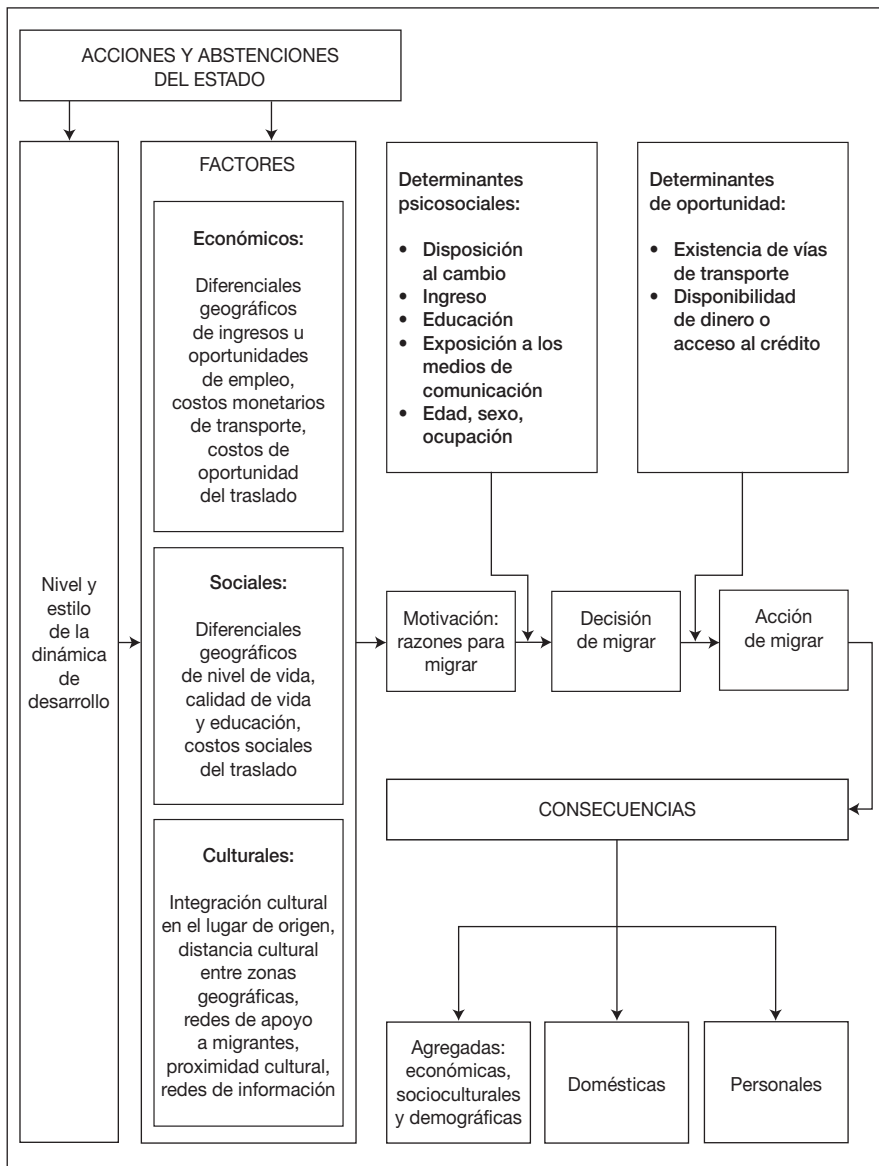
Existen muchas teorías que pueden dar cuenta total o parcial de este esquema. La enorme variedad de enfoques conceptuales y la aparición de trabajos que revisan y sistematizan la literatura especializada en la materia (Lall, Selod y Shalizi, 2006; Rodríguez, 2004a; Aroca, 2004; Greenwood y Hunt, 2003; Greenwood, 1997; Lucas, 1997) vuelven arduo, reiterativo y extenso su examen cabal. Por lo mismo, y sobre la base de un análisis selectivo de la literatura existente, en este documento se presentará un marco conceptual que cubrirá las principales interrogantes y los planteos del diagrama II.1 y se basará en cuatro ejes:

- la relación a largo plazo entre desarrollo y migración, tanto en términos de intensidad como de modalidad y combinación (nivel de desarrollo del diagrama II.1);
- los mecanismos mediante los cuales el desarrollo afecta a los patrones y flujos de migración interna (estilo de desarrollo y factores políticos, sociales, económicos y culturales del diagrama II.1);
- los múltiples efectos de la migración en los tres niveles presentados en el diagrama II.1;
- los factores individuales que intervienen en la relación entre migración y desarrollo (determinantes psicosociales del diagrama II.1).

B. Desarrollo, modernización y migración: una mirada a largo plazo y a diferentes escalas

La idea según la cual el proceso de desarrollo incide sobre la migración tiene larga data y se basa en hechos bastante conocidos y en mecanismos ampliamente documentados. Los hechos son la vinculación empírica entre los hitos clave del progreso de la humanidad y los patrones de asentamiento y movilidad de la población. Saltos tan significativos para la sociedad como el descubrimiento de la agricultura o la revolución industrial tuvieron implicancias directas sobre las modalidades de ocupación de los territorios y las corrientes y decisiones migratorias.

Diagrama II.1
 MARCO GENERAL E INTEGRADOR DE LOS DETERMINANTES
 Y LAS CONSECUENCIAS DE LA MIGRACIÓN



Fuente: J. Rodríguez, "Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000", *serie Población y desarrollo*, N° 50 (LC/L.2059-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.3.

El denominado proceso de modernización, que con diferentes apellidos fue sinónimo de progreso y desarrollo durante el siglo XX, tuvo en su núcleo componentes geográficos y de movilidad. La modernización del siglo XX fue esencialmente urbana y desató fuerzas que promovieron la urbanización, el reforzamiento y la ampliación de las ciudades y de su papel en la sociedad y en la economía y la migración del campo a la ciudad. Estas constataciones conducen de manera natural a enfoques evolucionistas que plantean una relación entre las etapas de la modernización y las modalidades de la migración.

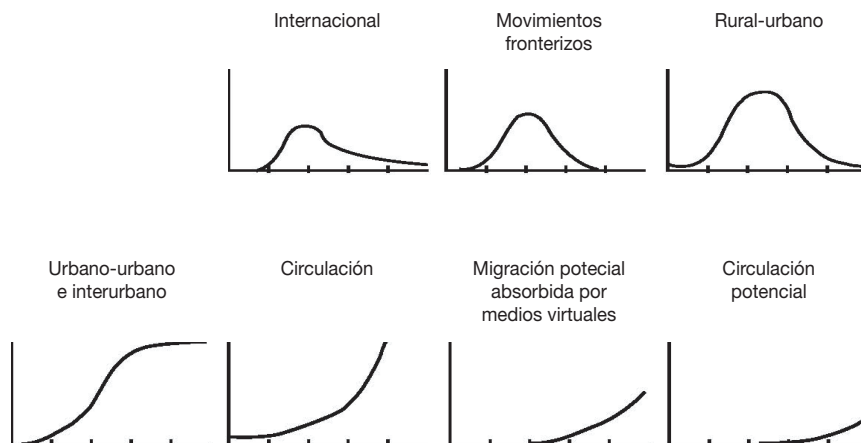
El más conocido intento de formular un modelo capaz de pronosticar estilizadamente la evolución de los flujos migratorios fue el que elaboraron Zelinsky y sus colaboradores en la década de 1970 (Zelinsky, 1971). En consonancia con el elegante modelo clásico de la transición demográfica (CEPAL/CELADE, 1995) y con algunos modelos de la época que describían el desarrollo económico y social como una sucesión de etapas (Brown, 1991), Zelinsky planteó su hipótesis de la “transición de la movilidad”, en la que sostiene que la dirección y magnitud de las corrientes migratorias pasan por cinco fases que se superponen con cinco etapas del desarrollo de las sociedades: 1) sociedad tradicional premoderna, 2) sociedad en estado inicial de transición, 3) sociedad en estado avanzado de transición, 4) sociedad avanzada y 5) sociedad futura súper avanzada.

En la primera fase existe escasa migración genuina y básicamente hay movilidad de acuerdo con las prácticas de uso de la tierra, las reglas comerciales, las situaciones bélicas, las normas de visitas sociales y los rituales religiosos. En la segunda etapa se desata la migración masiva hacia las ciudades (antiguas y nuevas) y áreas de colonización y tierra libre (en los países con una frontera agrícola y demográfica amplia). En ciertas circunstancias, se observan flujos pequeños, pero cualitativamente importantes, de técnicos calificados desde los países más avanzados. En general, aumenta la movilidad por los canales históricos y se abren nuevas vías para el intercambio de personas y bienes. En la tercera etapa se modera la migración hacia las ciudades pero sigue predominando la corriente campo-ciudad. También se reduce el flujo hacia las áreas de frontera (cuya extensión ha disminuido considerablemente) y la emigración desde los países centrales declina o cesa casi por completo. Finalmente, continúa la extensión de los flujos de movilidad que se vuelven más complejos. En la cuarta fase, la movilidad residencial se extiende, aunque presenta oscilaciones coyunturales; continúa la migración campo-ciudad, pero decrece su importancia tanto absoluta como relativa; se incrementan los intercambios entre ciudades así como los desplazamientos dentro de áreas metropolitanas; decae el poblamiento de las fronteras; comienzan

los flujos masivos de trabajadores poco calificados desde países con bajo nivel de desarrollo; aumenta la movilidad y circulación global de trabajadores altamente calificados, aunque con patrones diversos y cambiantes; se incrementa la movilidad global con fines turísticos o de búsqueda de ambientes gratos. En la quinta fase se desaceleran la migración residencial y algunas modalidades tradicionales de circulación ante el mejoramiento de los medios de interacción y el trabajo a distancia; aumenta la movilidad intraurbana y continúa avanzando la circularidad global; se vuelven más probables los controles sobre la migración interna e internacional (véase el gráfico II.1).

A pesar de su consideración de la modernización como un proceso de desarrollo socioeconómico inobjetable, inexorable y esencialmente homogéneo para todos los países, el aporte de Zelinsky fue anticipar la complejidad de la relación entre migración y desarrollo económico y social en el tiempo. Esto sugiere la dificultad de anticipar la relación a largo plazo entre desarrollo e intensidad de la migración, por cuanto el desarrollo puede contribuir a la multiplicación de algunos tipos de migración y a la disminución de otros.

Gráfico II.1
CAMBIO EN LOS NIVELES DE VARIAS FORMAS DE MOVILIDAD A TRAVÉS
DEL TIEMPO, EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN URBANA
Y DE LA MOVILIDAD, SEGÚN ZELINSKY



Fuente: J. Rodríguez, "Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980–2000", *serie Población y desarrollo*, N° 50 (LC/L.2059–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.3; y L. Brown, *Place, Migration and Development in the Third World*, Londres, Routledge, 1991, pág. 51.

Sobre la base del esquema de Zelinsky, Brown elaboró un modelo de tres etapas más concentrado en los determinantes de los flujos migratorios. En los inicios de la modernización, las migraciones están notoriamente encadenadas, son provocadas por fuerzas de expulsión en el lugar de origen y se orientan hacia oportunidades laborales informales o de pequeña empresa. En esta etapa predomina la migración campo-ciudad y entre zonas rurales. Durante el proceso de modernización, la migración de grupos más acomodados es promovida por las oportunidades educativas y la expansión del sector moderno de la economía. Aún existe un claro predominio de la migración campo-ciudad y la migración en cadena sigue siendo frecuente porque todavía hay restricciones de infraestructura. Finalmente, la migración de todos los grupos sociales es fomentada por la expansión del sector formal de la economía y los medios de comunicación se convierten en informantes principales, debilitando la migración en cadena (Brown, 1991; véase el diagrama II.2).

Aunque alcanzó menos notoriedad que la hipótesis de la movilidad de Zelinsky, la propuesta de Brown es valiosa por varias razones, entre las que se destaca haber marcado las distinciones dentro de este gran concepto o noción de desarrollo. Brown argumentó convincentemente sobre la existencia de diversas modalidades de desarrollo (de hecho, uno de los capítulos de su trabajo de 1991 se titula "What is Third World Development?") y expuso fundamentos sólidos sobre las relaciones específicas de algunas de estas modalidades con la migración. Puso de manifiesto la significativa mediación de la situación socioeconómica de las personas en la interacción entre migración y desarrollo, destacando las adversidades que enfrentan los pobres para utilizarla como instrumento para la movilidad social o para enfrentar la pobreza. Además, llamó la atención sobre las cadenas migratorias y su relación con la disponibilidad de infraestructura a escala regional o de recursos a escala individual.

América Latina participó activamente en este debate sobre la relación entre migración y modernización o desarrollo económico y social. Los trabajos iniciales de Gino Germani inclinaron la balanza hacia una visión más bien funcionalista de la migración, en la que se relevaban los factores de atracción y búsqueda, aun cuando el autor nunca desconoció la importancia de otros factores estructurales (Argüello, 1981). Pese a todo, en la década de 1960 y hasta bien entrados los años ochenta, en la región predominó una perspectiva denominada "histórico-estructural", donde la unidad de análisis ya no es el individuo sino la estructura económica, política y sociocultural definida históricamente en cada país (Singer, 1973). Asimismo, este

Diagrama II.2
CAMBIOS EN LAS FUNCIONES DE LOS FACTORES DE MIGRACIÓN EN EL CURSO DEL DESARROLLO

Fases del desarrollo		Factores de migración						Modelo de migración
Brown y Sanders (1981)	Zelinsky (1971)	Diferentes factores de ingreso o de trabajo		Fuerza de atracción debido a educación y otras facilidades	Fuerza de expulsión	Migración en cadena	Efectos de los canales formales de comunicación	
		Sector moderno	Sector informal o pequeña empresa					
Primer movimiento hacia la modernización	Primera sociedad de transición	Afecta solo a un pequeño segmento de la población	Significativo para todas las clases sociales	Afecta solo a un pequeño segmento de la población	Significativo para todas las clases sociales	Significativo para todas las clases sociales	Afecta solo a un pequeño segmento de la población	Rural-rural y rural-urbano
Movimiento final hacia la modernización	Sociedad en transición final	Significativo para las clases sociales más acomodadas	Significativo para las clases sociales menos acomodadas	Significativo para las clases sociales más acomodadas	Significativo para las clases sociales menos acomodadas	Significativo para todas las clases sociales pero en mayor grado para las menos acomodadas	Alguna significación para las clases sociales más acomodadas	Aumento en rural-urbano
Modernización	Sociedad avanzada	Significativo para todas las clases sociales	Afecta solo a un pequeño segmento de la población	Significativo para todas las clases sociales	Significativo para las clases sociales menos acomodadas pero con tendencia a afectar solo a un pequeño segmento de la población	Significativo para las clases sociales menos acomodadas pero con tendencia a afectar solo a un pequeño segmento de la población	Significativo para todas las clases sociales	Urbano-urbano y rural-urbano

Fuente: J. Rodríguez. "Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del periodo 1980-2000", serie *Población y desarrollo*, N° 50 (LC/L.2059-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.3; y L. Brown, *Place, Migration and Development in the Third World*, Londres, Routledge, 1991, pág. 53.

enfoque se apoyaba en una aproximación epistemológica diferente de la de los modelos macroeconómicos clásicos y, de hecho, criticaba el empirismo, la superficialidad teórica y la abstracción histórica de tales modelos: ...la teorización se reduce a una sistematización de datos cuantificables... Las variables consideradas siempre están circunscritas a la apariencia del fenómeno, sin considerar el proceso de cambio social y las dimensiones estructurales y esenciales (Pacheco y Patarra, 1997, pág. 453). Según sus preconizadores, esta perspectiva procuraba explicar los desplazamientos de la población en función de dos factores ordenadores: la acumulación y reproducción de capital y las especificidades históricas de América Latina en materia de poblamiento, distribución de recursos, presencia del Estado y estructura de clases.

El grueso del aporte de esta perspectiva se centró en la migración campo-ciudad y regional y, con algunos matices, en líneas generales planteaba que la explicación del fenómeno migratorio radica, en primer lugar, en la organización socioeconómica de la región (incluida la propiedad agraria), y en segundo término, en su estructura de dominación política y cultural. Asimismo, postulaba que la funcionalidad agregada de la migración se basa en la “mantención de una abundante reserva de mano de obra en la sociedad industrial capitalista” (Martine, 1979, págs. 15–16). De modo que este enfoque mostró que, al existir poderosas fuerzas expulsivas en el campo, la migración podría mantenerse aunque sus beneficios para individuos y sociedades declinaran. Además, subrayó que la funcionalidad social de la migración no era neutra y que, de hecho, podía favorecer sobre todo a las clases dominantes en términos económicos y tener efectos inciertos sobre las oleadas de migrantes desde el campo. Finalmente, expuso con claridad que tanto la modernización como el estancamiento productivo pueden ser fuerzas expulsivas, sobre todo en el campo (CLACSO, 1972).

Otros esquemas evolutivos de la migración se conectan directamente con el paradigma del ciclo urbano y con las discusiones sobre la trayectoria de los sistemas de localidades, en las que se distinguen conceptos como metropolización, suburbanización, contraurbanización, reversión de la polarización, desconcentración, desconcentración concentrada y ciudad dispersa, entre otros (Rodríguez, 2002; Pinto da Cunha, 2002; CEPAL/Hábitat, 2001; CEPAL/ILPES, 2000). Dentro de este paradigma hay diferentes esquemas que postulan un ordenamiento por fases del proceso de urbanización y en cada fase sugieren sentidos, magnitudes y tipos de migración predominantes (CONAPO, 2000). Según Tuirán (2000), entre los autores que han elaborado esquemas con descripciones relativamente ajustadas a la realidad conocida se encuentran: Peter Hall (1996), que distingue seis etapas del proceso urbanizador, la primera marcada por la

migración concentradora atraída por fuerzas centrípetas y la última caracterizada por el renacimiento rural; Berry (1980), que asocia las etapas iniciales de la urbanización con el predominio de la migración campo-ciudad y la migración desde la periferia de las ciudades hacia el centro, las etapas intermedias con el paulatino incremento de la migración hacia la periferia de las ciudades —tanto desde el campo como desde otras ciudades y desde el centro de la misma ciudad— y las etapas finales con un retorno al campo o a ciudades pequeñas; y Geyer y Kontuly (1993), que postulan una secuencia de concentración inicial en ciudades que crecen rápido y tienden a alcanzar envergaduras sobresalientes, para después pasar a un mayor nivel de atracción y dinamismo de ciudades intermedias, continuar con la configuración de áreas megapolitanas o metrópolis difusas —donde la atracción se centra en polos fuera de la gran ciudad pero cercanos y funcionalmente unidos a ella— y proseguir con la desconcentración y el amplio predominio de la migración hacia ciudades intermedias o pequeñas.

Tras la estilización de estos modelos surgen varias presunciones referidas a tres hipótesis: a) de convergencia socioeconómica entre regiones, ciudades y ámbitos territoriales en general y sustitución de la migración por la interacción electrónica y virtual o el trabajo telemático —dos fuerzas que moderarían la intensidad de la migración a largo plazo—, b) de diseconomías de escala que erosionan el atractivo de las ciudades grandes y c) de reducción de la fricción de la distancia, lo que posibilita el distanciamiento entre el trabajo y la residencia y promueve la circularidad. Todas estas hipótesis son objeto de debate en la actualidad y un ejemplo ilustrativo es la revalorización de las metrópolis desde el enfoque de las ciudades globales (Sassen, 2007 y 1991; CEPAL/Hábitat, 2001): “Sassen ha argumentado inteligentemente que es el surgimiento de una nueva economía de servicios, y lo que ella llama un sector manufacturero degradado, lo que continúa atrayendo inmigrantes a Nueva York y a otros centros en rápida desindustrialización de los países desarrollados” (Portes, 2001, pág. 115). En última instancia, son estas hipótesis las que determinan que en una fase predomine la migración entre regiones o entre el campo y la ciudad y en otra tenga preeminencia la migración intraurbana.

En la misma línea evolucionista pero en relación con la migración dentro de ciudades, hay modelos de expansión barrial que se relacionan con patrones de migración intraurbana (Fong y Shibuya, 2003). Los más tradicionales siguen una lógica del ciclo de vida según la cual todos los vecindarios experimentarían una continuidad de estados que comienza con el crecimiento, sigue con el estancamiento y termina con el deterioro. En la actualidad, estos

enfoques han permitido al menos una cuarta opción que a grandes rasgos se denomina revitalización. Cualquiera sea el caso, se reconocen corrientes migratorias cambiantes según la situación del vecindario, aunque es claro que los vínculos pecan de tautología (hay atracción al principio y expulsión al final). Un modelo alternativo es el de invasión–asimilación elaborado por los pioneros de la sociología urbana (Burgess y Park, de la Escuela de Chicago). En los esquemas vigentes se distinguen al menos cuatro etapas asociadas con modalidades específicas de flujos migratorios segmentados social y racialmente: penetración (pioneros e incertidumbre), invasión (masiva), consolidación y rebalse. Si bien la migración selectiva que predomina en cada caso se ve incentivada por varios factores económicos, no hay duda acerca de los efectos de manada y la influencia de redes y beneficios más bien culturales para que los flujos se dirijan a barrios específicos de la ciudad. Este enfoque se aplica más bien a flujos segmentados racialmente y en el último tiempo ha sido criticado por los abordajes de la renovación y recuperación (gentrificación), que se basan en la evidencia de reversión del proceso de copamiento barrial por parte de un grupo socioeconómico. Por último está el modelo de efectos espaciales que hace que el atractivo de un barrio cualquiera dependa de la situación de los vecinos, de modo que si los vecinos atraen población, el barrio se volverá atractivo.

C. Mecanismos relevantes para vincular desarrollo y migración, con énfasis en la situación actual

La mirada general expuesta en el capítulo anterior no permite captar los factores de desarrollo económico y social que modelan los flujos migratorios dentro de los países. Para ello es necesario identificar los mecanismos específicos mediante los que opera tal relación y eso es lo que se procura a continuación.

1. Los diferenciales de productividad entre territorios

En el marco de modelos de desarrollo basados en la industrialización, se tendió a generar sistemas duales con los polos campo–agricultura y ciudad–industria. En un entorno de salarios competitivos, la mayor productividad de este último sector debía traducirse en mejores salarios relativos en las ciudades. Desde Lewis (1954), este contrapunto, entendido como el contraste entre el pasado estancado y el futuro dinámico, fundamentó la racionalidad y pertinencia a escala agregada e individual de la migración campo–ciudad (Yuki, 2007). La recomendación de política

natural de esta aproximación fue al menos no impedir la migración desde las zonas rurales hacia las áreas urbanas y, de ser posible, facilitarla (Lall, Selod y Shalizi, 2006, pág. 9). Cuando fue evidente que se había sobrepasado la capacidad de absorción productiva y que el desempleo o el subempleo urbano aumentaban en concomitancia con persistentes flujos del campo a la ciudad, se elaboraron modelos ad hoc para explicar esta contradicción.

Uno de estos modelos, diseñado por Harris–Todaro (1969), plantea que las regulaciones en el sector formal de la economía urbana producen distorsiones y desequilibrios que explican el aumento del desempleo urbano (por la inelasticidad de los salarios del sector formal ante el aumento de la oferta de trabajo) y la aparición de un sector informal que absorbe parte de los desempleados, sobre todo a los inmigrantes, pero otorga bajas remuneraciones (Calvo, 1978 y Lucas, 1997). Más allá de lo superado que se considere este modelo y de sus debilidades técnicas (Lall, Selod y Shalizi, 2006; Aroca, 2004), lo interesante es que ofrece recetas de política esencialmente distintas a las del enfoque predominante anterior. Entre estas recetas se incluye la limitación de flujos campo–ciudad en el marco de un modelo de desarrollo capitalista en que la dualidad no se da solo entre zonas rurales y urbanas, sino también dentro de las propias ciudades con el contraste entre los sectores formal e informal de la economía urbana.

Más adelante, cuando el modelo de desarrollo de la región gira hacia la exportación —básicamente de productos primarios, con la excepción de algunos países como México—, la economía se desregula, los países y las empresas se globalizan, el Estado pierde espacio en el ámbito productivo, el sector servicios supera largamente al industrial, la urbanización se expande y el contraste entre productividades territoriales se hace más difuso y menos estilizado. Ya no hay dos polos claramente diferenciados sino múltiples alternativas territoriales que tienen potencialidades muy sensibles a procesos y decisiones de naturaleza exógena, en muchos casos generados fuera del país. En efecto, la productividad de los territorios está cada vez más ligada a ventajas competitivas más dinámicas y cambiantes que las de antaño (ILPES, 2007) y tiene eslabones de mayor complejidad con la generación de empleo (directo e indirecto), por lo que los flujos migratorios resultan más volátiles y difíciles de predecir. Debido a que parte de ciertas condiciones urbanas comunes y es mucho más sensible a factores coyunturales o localizados que por definición son más complicados de anticipar, la migración entre ciudades —que es la predominante en contextos altamente urbanizados como los que imperan en América Latina y probablemente acentuará su peso con el avance de la urbanización— siempre ha sido más difícil de predecir

en comparación con la migración entre el campo y la ciudad o entre las grandes regiones de los países (sobre todo cuando entre estas regiones existen marcadas brechas socioeconómicas). Además, la urbanización de la región —que se basa mucho en grandes áreas metropolitanas— genera un significativo aumento de la representación de los migrantes a corta distancia por desplazamientos intrametropolitanos y de suburbanización de las metrópolis, cuyos determinantes tienen muy poco que ver con los diferenciales de productividad y su expresión en los diferenciales de salarios.

Entonces, si bien siguen siendo importantes, los diferenciales de productividad no tienen el mismo estatus en el modelo de desarrollo actual para anticipar los flujos migratorios internos.

2. Los factores de expulsión en ámbitos de pobreza estructural

Históricamente, este factor ha operado en el sector rural y en ciertas regiones marcadas por el rezago estructural, la vulnerabilidad ambiental o la desconexión del resto del país. Más que de un asunto de desigualdades —que por cierto son clave y por ello se inició esta sistematización con las vinculadas a la productividad y posteriormente se retomará con las vinculadas a las condiciones de vida—, se trata de un problema de exclusión y rezago histórico. La migración del campo a la ciudad, por ejemplo, se explica en buena parte por factores de expulsión estructurales como la concentración de la propiedad agrícola, el rezago productivo de la agricultura familiar y la marginación del campo de numerosos avances vinculados a la modernización, en ese orden. La combinación de estos tres factores (pero sobre todo el primero) se ha destacado como una peculiaridad latinoamericana que explica gran parte de las fuerzas de expulsión del campo.

En numerosos estudios e investigaciones se mostró al éxodo rural como un proceso autosustentado por las estructuras muy desiguales y concentradas de la propiedad en el campo, que condujo a opciones de política que promovían el desarrollo rural y la reforma agraria para detenerlo. La distinción entre este mecanismo y el anterior —relativo a las desigualdades de productividad— es clave porque el primero pone el acento en las desigualdades entre zonas, mientras que el segundo subraya las que se dan dentro de una misma zona (sin desconocer que las otras son necesarias para que el éxodo tenga un destino en la teoría). Mientras las primeras subsistan, las segundas pueden ser solo un factor secundario, aunque necesario, para entender la migración.

Junto a los factores de expulsión estructurales asociados a una herencia histórica de desigualdad en la distribución de la tierra y a modelos de desarrollo basados en las potencialidades productivas y exportadoras de las grandes propiedades agrícolas, muchas otras fuerzas de expulsión han operado de manera tan poderosa que en ocasiones se produjeron desplazamientos masivos no voluntarios. Un caso extremo, en principio ligado a un modelo de desarrollo desigual pero después separado de esta raíz estructural, lo constituyen los desplazamientos internos producto de guerras y conflictos civiles, siendo Colombia el ejemplo más grave de esta situación en la actualidad regional. Otros casos más puntuales y también más desligados del modelo de desarrollo han sido los desastres ambientales y ecológicos que provocaron la expulsión, a veces definitiva, de grandes contingentes de población.

Finalmente, están los factores de expulsión más recientes, muy asociados a cambios en el modelo de desarrollo y, en general, a transformaciones socioeconómicas globales. Se trata de la expulsión por avance del nuevo modelo de desarrollo. En este ámbito se incluye desde la extensión de las grandes plantaciones para exportación (soja, caña de azúcar y maíz para biocombustibles, bosques no nativos, granos en general y otros), que suelen expulsar a los pequeños campesinos, hasta la obsolescencia de ciudades asociadas a actividades dinámicas en el modelo de desarrollo previo (industrialización fomentada por el Estado). Junto con el avance de las fuerzas de expulsión, en ambos casos se verifica el surgimiento o repunte de fuerzas de atracción en otras zonas del territorio, lo que no quita que la migración haya sido una decisión adoptada bajo la presión de las fuerzas de expulsión. Incluso, las fuerzas de atracción pueden ser válidas para los capitales pero no para las personas, o al menos no para las personas que están siendo expulsadas; este es el caso, por ejemplo, de la salida de peones, campesinos y pequeños propietarios de las áreas de ampliación de la gran agricultura de exportación. Más dramática todavía es la expulsión de nativos e indígenas de sus áreas ancestrales por la instalación y el emplazamiento de obras mineras, energéticas o de otro tipo.

3. Los factores de atracción construidos socialmente

Se trata de las imágenes, los símbolos, las referencias o los flujos de información que van construyendo una realidad concreta para los migrantes. En los modelos microeconómicos ortodoxos, los migrantes están dotados no solo de una racionalidad económica costo-beneficio que ordena todas las decisiones, sino también de capacidades casi ilimitadas para efectuar análisis costo-beneficio sumamente precisos y

a muy largo plazo. Si bien el propósito de estos modelos es simplificar la realidad, en la medida en que sus supuestos se apartan excesivamente de ella, o en que su mecanismo central (la racionalidad objetiva) no es tan relevante en la práctica, sus resultados y predicciones serán insatisfactorios.

Esta noción de atractivo simbólico se asoció al efecto “imán” de las ciudades, que en ocasiones es mucho mayor que sus capacidades objetivas para satisfacer las expectativas o los requerimientos básicos de los migrantes. En parte, esto ocurre debido a factores objetivos, pues el atractivo de las ciudades históricamente ha superado su empuje productivo, ya que también se extiende a un conjunto de atributos materiales, como mejores condiciones de vida y mayores opciones de movilidad social. Por otro lado, también se debe a factores subjetivos y simbólicos como las “luces de la ciudad”, que a veces resultan engañosas, o la innegable mayor diversidad sociocultural. La superioridad material del ámbito urbano no siempre estaba garantizada pero, debido a que las expectativas de las personas suelen construirse sobre imágenes y parámetros no representativos, la pertinaz superioridad simbólica actuaba como anzuelo efectivo en las ciudades, incluso bajo condiciones objetivas adversas.

La atracción simbólica también se reproduce mediante la información relevante para los sujetos y muchas veces los canales de transmisión de esa información están sesgados. Si ya es imposible que un potencial migrante se haga una idea precisa de la multitud de destinos probables, y menos aún que los compare con su residencia actual, el hecho de que la poca información con que cuenta sobre estos destinos esté sesgada tendrá consecuencias directas sobre la decisión y los flujos migratorios, centrando la atención —las corrientes— en uno o unos pocos y descartando, a priori, el resto.

Dentro de los mecanismos de circulación de la información, uno de los más destacados ha sido el de las redes, cuya influencia no se basa solo en el flujo de información, sino también en la capacidad para reducir, a veces significativamente, los costos de inserción en el lugar de destino y aumentar las posibilidades de éxito. Las redes pueden ser la base de sustentación de flujos migratorios con origen y destino precisos. Durante un tiempo más o menos largo estos flujos se retroalimentan, sobre todo si el lugar de destino tiene un diferencial objetivo que permite cumplir, al menos en parte, las expectativas simbólicas creadas mediante la red. Pasado cierto tiempo, el flujo puede diversificarse tanto en el origen como en el destino. Con independencia de la duración del período de influencia de la red, el punto clave es que esta puede ser decisiva para sustentar flujos migratorios que de otra

manera no ocurrirían por la improbabilidad de que el destino apareciera en el horizonte de posibilidades de los residentes en el origen, aun cuando existiera un diferencial objetivo marcado entre origen y destino.

4. Los nuevos diferenciales territoriales

Aunque los factores relacionados con la productividad aún tienen cierta validez en el caso de los desplazamientos vinculados con el empleo y las remuneraciones, la búsqueda de un mejor ingreso pierde cada vez más fuerza como el principal factor detrás de las migraciones internas. Las estrategias de relocalización, expansión o fusión de las empresas implican traslados, en cierto sentido obligados, para un conjunto de trabajadores (sobre todo profesionales y técnicos). La búsqueda de mejores condiciones de vida, el logro de objetivos residenciales y la consecución de mayores niveles de educación o capacitación se convierten en factores cada vez más importantes para las decisiones migratorias de los individuos. A diferencia de lo que ocurrió en el pasado, los diferenciales de productividad ya no coinciden sistemáticamente con los diferenciales en estos planos. Esto es evidente cuando se consideran las zonas rurales cercanas a las grandes ciudades, que se vuelven muy atractivas para familias de clase media y alta que se suburbanizan manteniendo los beneficios del ámbito metropolitano (trabajo, educación, cultura, entretención, servicios) y eludiendo sus desventajas (congestión, contaminación, delincuencia, precio del suelo, inhospitalidad). Esta novedad también se vuelve patente en el caso del desplazamiento, aún incipiente, de adultos mayores o jubilados de ingresos medios y altos hacia distintos balnearios donde la calidad de vida es mucho mejor que en el aglomerado metropolitano y la eventual debilidad del mercado laboral no los afecta porque ya no trabajan. Un requisito de estas dos novedosas modalidades de traslado provocadas por diferenciales desligados de la productividad es la conectividad, sobre todo mediante carreteras modernas, fluidas y seguras.

5. Las políticas públicas explícitas e implícitas

El análisis de la experiencia ha mostrado que las políticas explícitas de redistribución de la población y redireccionamiento de los flujos migratorios pueden tener efectos importantes, aun con la posibilidad de altos costos, beneficios difíciles de cuantificar y durabilidad incierta si no se logran los objetivos económicos. En la actualidad, estas políticas ya no se expresan en grandes iniciativas de intervención sobre la migración clásica, es decir, los desplazamientos

con propósitos laborales o de acumulación de activos que en general se dan entre regiones (divisiones político-administrativas mayores) o entre la zona rural y urbana. Tales intervenciones fueron frecuentes hasta la década de 1980 y, entre otros, tenían el propósito de desconcentrar la población y las actividades económicas, diversificar el sistema urbano, retener población en zonas predefinidas (por ejemplo, en el campo), promover el desarrollo y, por esa vía, el atractivo de zonas seleccionadas y ocupar espacios vacíos. Para ello se puso en práctica una amplia gama de iniciativas con propósitos explícitos de redistribución espacial de la población (aunque este no fuera el objetivo principal en todos los casos): programas de colonización, medidas de desconcentración político-administrativa (incluso cambios de capitales y de localización del aparato público), reformas agrarias, programas de desarrollo regional, rural y urbano basados en enfoques como el de los “polos de desarrollo”, creación de institucionalidad para la promoción de regiones prioritarias (en general pobres y expulsoras de población), ofrecimiento de incentivos y beneficios para la relocalización de empresas y población y diferentes modalidades de erradicación de población (algunas de ellas autoritarias, en el marco de regímenes dictatoriales), entre otras. Si bien el juicio histórico sobre estas políticas es más bien crítico, su examen pormenorizado sugiere que algunas tuvieron efectos significativos sobre los flujos migratorios. Este no fue el caso de las políticas destinadas a detener la emigración del campo y a promover el rápido desarrollo de áreas históricamente pobres, pero sí el de las orientadas a la diversificación del sistema urbano y, sobre todo, a la ocupación de espacios escasamente poblados y el reforzamiento de áreas de alto potencial económico pero alejadas del poder político (Oberai, 1983)¹.

Si bien todavía existe un amplio margen de maniobra e interés público y privado por intervenir en los flujos migratorios, en la actualidad hay menos espacio político para los grandes programas de antaño porque el Estado tiene menos recursos y peso productivo, la economía depende más de las decisiones privadas y del mercado, hay un conjunto de derechos que deben ser cautelados y que limitan la aplicación de medidas usadas en el pasado y la misma experiencia sugiere no repetir algunos errores. Las políticas de desarrollo regional siguen activas y se han extendido hacia el desarrollo local (ILPES, 2007). Los programas de desarrollo urbano y rural persisten aunque los primeros deben enfrentar nuevos desafíos relacionados con la migración intrametropolitana, la migración ciudad-entorno y la contraposición entre ciudad compacta y ciudad difusa, y los últimos

¹ Más adelante se discuten estas políticas en mayor detalle.

son menos optimistas respecto de sus efectos en materia de retención de población en el campo. A lo anterior se ha añadido la recuperación del ordenamiento territorial como una prioridad que supera el enfoque más inductivo y limitado de la planificación física. En tal sentido, las intervenciones en materia de ordenamiento territorial pueden tener importantes efectos sobre los flujos y las decisiones migratorias.

D. Consecuencias de la migración interna

La migración interna tiene múltiples consecuencias que operan a diferentes escalas. Como se muestra en el diagrama II.1, hay al menos efectos agregados, domésticos e individuales. Si bien una revisión completa supera los límites de este trabajo, a continuación se hacen algunas precisiones sobre el tema.

A escala macro, la migración interna tiene implicancias demográficas, económicas y socioculturales. En materia demográfica, aunque su impacto directo sobre el crecimiento y la estructura de la población nacional es nulo —la migración interna neta siempre es igual a cero—, también es fácil demostrar que su impacto indirecto puede llegar a ser muy relevante. En primer lugar, porque la conocida selectividad migratoria implica que los flujos de migración interna remodelan la estructura de la población en los lugares de origen y destino, y en segundo término, porque los niveles de fecundidad y mortalidad no son independientes del contexto territorial, por lo que el cambio de residencia puede traer aparejadas modificaciones en ambas dimensiones.

En el plano económico, la teoría predominante destaca el efecto de ajuste frente a desequilibrios económicos y laborales entre diferentes ámbitos: la migración es una de las opciones mediante las cuales las regiones se podrían adaptar a los cambios económicos (Maré y Timmins, 2000, pág. 1). Sin embargo, existe un conjunto de lecturas alternativas que dudan de esta capacidad homeostática de la migración, tanto para equilibrar salarios relativos como para armonizar niveles de empleo o arbitrar diferencias en materia de productividad sectorial. De hecho, tal efecto ya fue puesto en tela de juicio en los años sesenta en la región (Rodríguez, 2004a). En la actualidad, se ha generado una gran polémica sobre si la migración interna favorece la convergencia o la divergencia entre territorios dentro de los países (Aroca, 2004; Rodríguez, 2004a). Pero, más allá de eso, se ha logrado documentar una amplia gama de impactos de la migración en zonas urbanas y rurales (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1
EFECTOS ECONÓMICOS DE LA MIGRACIÓN CAMPO-CIUDAD
EN ÁREAS RURALES Y URBANAS

1. Consecuencias en las áreas rurales

Dependerán de las condiciones bajo las que funcionan los mercados, ya que si estos operan en condiciones competitivas, la migración corresponderá solo a una reasignación de recursos. Sin embargo, dado que en los países en desarrollo es normal dar mayor protección a la industria, se supone que estos incentivos distorsionarán el sistema de precios y estimularán el ingreso al sector protegido (urbano). Lucas (1997) considera que no se realizan análisis de esta clase sino que en los estudios se apunta más bien a algunos de los siguientes aspectos, que son de gran interés pero difíciles de comprobar en la práctica:

a) Efectos sobre la oferta de trabajo rural: en la mayoría de los países en desarrollo, la producción de las zonas rurales está sujeta a importantes variaciones estacionales, por lo que la migración tiende a seguir este ciclo de actividad (Connell y otros, 1976) que, en muchos casos, se relaciona incluso con los movimientos de la demanda de trabajo urbana. Un segundo efecto es que, normalmente, lo que corresponde a parte de la fuerza laboral de la familia es compensado por el resto de los miembros activos mediante el aumento de sus jornadas de trabajo (Sen, 1966), lo que determina que el costo de oportunidad de los recursos desplazados no se refleje en el mercado y vuelve imposible una evaluación de impacto.

b) Efectos sobre la repartición de excedentes y los patrones de propiedad de la tierra: en los países menos desarrollados subsisten muchas modalidades de tenencia de la tierra que afectan la forma en que se distribuyen los excedentes, impiden la constitución de una oferta de trabajo agrícola e implican, en muchos casos, sistemas ineficientes de asignación de recursos. De este modo, los salarios agrícolas son inciertos debido al riesgo de producción asumido (Newbery y Stiglitz, 1979). Si el dueño exigiera una proporción de la producción como pago, el esquema generaría costos de monitoreo, posibilitando la obtención de un salario agrícola conceptualmente compatible con el salario de reserva de mano de obra (Lucas, 1979). Finalmente, a este último aspecto se han sumado problemas de información asimétrica (Eswaran y Kotwal, 1985).

c) Efectos sobre el salario de reserva o de subsistencia: Lucas (1997) opina que si bien es frecuente encontrar estudios sobre migración rural-urbana en los que se considera el desempleo urbano, no sucede lo mismo con el desempleo rural puesto que su magnitud dependerá de la definición que se le asigne. Desde una perspectiva de eficiencia, el mercado de trabajo rural podría vaciarse a un determinado precio (Weis, 1990). La idea es que existe un salario de reserva o de subsistencia mínimo a partir del cual los trabajadores aumentarían su esfuerzo, lo que rescata la noción de una curva de oferta de trabajo rural. Desde este punto de vista, la migración sería otro mecanismo que permitiría la elevación de dicho salario.

(Continúa)

Recuadro II.1 (continuación)

2. Consecuencias en las áreas urbanas

Sobre la base de los modelos de Todaro (1969), se han realizado diversas extensiones destinadas a evaluar el efecto de la migración, en términos de cambios económicos, sobre la distribución regional de la población laboral y el desempeño de los mercados locales de trabajo. De acuerdo con la extensión de Corden y Findlay (1975), al usar capital móvil pero con coeficientes fijos, los salarios altos protegidos en el sector urbano hacen que el capital en el sector rural quede ocioso por efecto de la migración, siendo óptima su eliminación. No obstante, según otras extensiones en las que se incorpora información incompleta y se prescinde del supuesto de un salario urbano protegido (Drazen, 1986), la migración afecta a la calidad media del trabajo urbano por la llegada de nuevos trabajadores rurales, lo que reduce el salario esperado. Las grandes empresas podrían obtener beneficios anormales si aprovecharan la migración, por lo que se concluye que la fijación de un salario mínimo podría ser deseable para lograr una asignación eficiente. Además, se estima que la existencia de salarios subsidiados —expansión de la demanda urbana de trabajo para absorber a los migrantes— aceleraría la migración y ello derivaría en un aumento del desempleo urbano, una disminución de la producción y una descapitalización del sector rural.

a) Efectos sobre los salarios acordados: en los modelos en los que no existe regulación cabe considerar los salarios que no clarifiquen el mercado, como los salarios de eficiencia o por acuerdos sindicales. En esta línea, Calvo (1978) sugiere que los sindicatos buscan maximizar el diferencial de salarios entre las áreas urbanas y rurales, así como también el producto del trabajo urbano. Frente a esto hay dos escenarios: uno similar al que plantean McDonald y Solow (1981), donde existen grandes sindicatos que ejercen algún poder monopolístico que les permite acordar salarios y niveles de empleo, y otro que resulta de un equilibrio de Nash. En ambos casos, el diferencial de salarios y el desempleo urbano abierto son compatibles con un equilibrio con la migración. En el modelo de Calvo, la existencia de un impuesto a la migración constituye una barrera que permite maximizar la producción y hace desaparecer el desempleo porque los sindicatos buscarían ajustar sus salarios mayores al diferencial resultante de la tasa de impuesto.

b) Efectos sobre la distribución del ingreso: en la literatura se emplean dos enfoques para abordar el tema. El primero se relaciona con el nivel de salarios de los individuos que migran, los que permanecen y los originarios de la zona elegida como destino. Desde una perspectiva clásica, la situación de los que se quedan y los que migran debería mejorar, en tanto que la de los originarios empeoraría. Sin embargo, en general, el efecto eficiencia tendría que ser positivo para todos los mercados. No obstante, si se prescinde del supuesto de la homogeneidad del trabajo, la migración desplazaría personal más capacitado y productivo y su impacto urbano dependería de que las habilidades de los migrantes fueran complementarias o sustitutivas con respecto a las de los trabajadores de la región de destino. Esto, que puede resultar claro en un modelo de dos sectores, no lo es en uno múltiple donde se producen efectos cruzados que afectarán al rendimiento del capital instalado

(Continúa)

Recuadro II.1 (conclusión)

en cada sector (McCulloch y Yellen, 1976). El segundo criterio estudia la distribución del ingreso y una serie de mediciones respecto de la pobreza y la falta de equidad en el sector rural. Mientras que muchos críticos aseguran que la migración incrementa la pobreza rural y las disparidades en la distribución del ingreso (Connell, 1981; Lipton, 1980; Schuh, 1982), Adelman y Robinson (1978) concluyen que la migración rural-urbana es un buen factor equilibrador de los diferenciales sectoriales, sobre todo en el caso de las áreas rurales. El punto parece ser si los que migran son los mejor educados y capacitados de la zona y si enviarán remesas dinero una vez que logren insertarse adecuadamente en el sector urbano. Mediante coeficientes de Gini, Stark, Taylor y Yitzhaki (1986) evaluaron la situación de dos pueblos mexicanos cuyos habitantes migraban desde hace décadas a los Estados Unidos y observaron que, mientras que en uno de ellos las remesas habían tendido a mejorar la distribución del ingreso, en el otro la habían empeorado.

Fuente: P. Aroca, "Migración intrarregional en Chile. Modelos y resultados 1987-2002", Notas de población, N° 78 (LC/G.2229-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.14.

Por otra parte, la selectividad de la migración modifica la composición social de las zonas de origen y destino y, dependiendo del modo en que opere esta selectividad, puede contribuir a generar trampas de pobreza si las zonas más pobres pierden población calificada y en edad laboral. Además, la migración intrametropolitana se ha convertido en una poderosa fuerza de expansión de las urbes. De este modo, el funcionamiento y la gobernabilidad de las ciudades ya no dependen tanto de la migración de fuera (ya sea del campo o de otras ciudades) sino que dependen más de la migración endógena típicamente centrífuga. Por lo expuesto, la migración también puede tener implicancias cruciales para el uso de la infraestructura urbana, ya sea por generar subutilización o saturación. En otro orden de cosas, es uno de los determinantes próximos de la segregación residencial, asunto de creciente relevancia en las agendas sociales y urbanas de los países de la región.

E. Factores individuales que influyen en la migración

1. Sexo y edad

Desde las primeras formulaciones sistemáticas relativas a regularidades empíricas vinculadas a los flujos migratorios y a su selectividad, el sexo y la edad se consideraron atributos que marcaban una

diferencia en materia de propensión a migrar. En la práctica, no hay discusión acerca del factor etario y, sobre todo, de la mayor probabilidad de migrar durante la juventud. Los planteamientos conceptuales tienen un fundamento intuitivo claro que se relaciona con la ocurrencia de hechos significativos en esa etapa de la vida que suelen impulsar movimientos migratorios (la formación de la unión y el inicio de la reproducción, el ingreso a la universidad o la incorporación al mercado de trabajo). Si bien existen planteamientos más elaborados para atribuir a los jóvenes una mayor predisposición migratoria, estos resultan algo elusivos en comparación con la noción de ciclo vital². En efecto, la etapa de la juventud se caracteriza por decisiones y eventos (inserción universitaria, ingreso al mercado de trabajo, nupcialidad), así como por disposiciones psicosociales (menor aversión al riesgo, mayor interés en experimentar), que promueven o facilitan la migración.

La especificidad de género de la migración ha sido objeto de debate. Cuando Ravenstein argumentó y mostró evidencia de apoyo en este sentido hacia fines del siglo XIX, reconoció expresamente la sorpresa que podrían generar sus hallazgos y afirmaciones (Greenwood y Hunt, 2003, pág. 7), habida cuenta del papel más doméstico y con menor libertad de movimiento imputado a la mujer. En los estudios internacionales comparativos no se verifica este patrón de manera sistemática pues, al menos en África, la migración parece ser un asunto principalmente masculino (Todaro, 1995). Ahora bien, la mayor predisposición femenina a migrar ha sido históricamente uno de los rasgos sobresalientes de los desplazamientos dentro de los países de la región (Rodríguez, 2002; Chant, 1999; Simmons, Díaz-Briquets y Laquian, 1978) y se ha atribuido, sobre todo, a la importancia del flujo rural-urbano y a los espacios laborales específicos que ocupan las mujeres migrantes en las ciudades, como en el sector servicios o en el empleo doméstico (Chant, 1999; Szasz, 1995).

² “A menor edad relativa, mayor sería el horizonte para obtener futuros ingresos que confrontaría el potencial migrante; por ende mayor sería el valor presente de su decisión migratoria” (Molinas, 1999); “...la existencia de costes fijos de adaptación y transporte implica que el perfil típico del migrante, respecto a la población en el país de procedencia, tenderá a ser el de una persona joven, de manera que el período de vida a través del cual pueda capitalizar el rendimiento de su inversión sea amplio y que los costes de adaptarse a un nuevo entorno sean reducidos” (Dolado y Fernández-Yusta, 2002, pág. 78).

2. Atributos étnicos

Con frecuencia se han imputado a los distintos grupos étnicos patrones distintivos de movilidad territorial. Sin referirse directamente a la problemática étnica, Germani (1971) reconocía la existencia de un efecto selectivo sobre la movilidad territorial ejercido por la pertenencia a determinadas categorías, grupos o estratos vinculados con aspectos de orden sociocultural, biosocial o demográfico, entre los que se cuentan los étnicos. Tanto por su importancia cuantitativa como por el enorme significado político y cultural que entraña para la mayoría de los países, la dimensión étnica ha sido incorporada en los estudios sobre migración interna en América Latina. Siempre se supuso que la población indígena mostraría una menor propensión a migrar en función de diversos factores desincentivantes de la conducta migratoria: la extensión de la comunidad y su importancia como unidad política, económica y cultural en el mundo indígena, los requerimientos de preservación de la integridad de dicha comunidad, el mayor apego a la tierra y la prevalencia de pautas culturales y normativas tradicionales entre la población indígena, y la sanción social vinculada al abandono de la tierra natal.

Por otra parte, la migración de las poblaciones indígenas siempre se clasificó dentro de dos subtipos migratorios principales: como migración permanente del campo a la ciudad o como migración entre zonas rurales, normalmente estacional (Urzúa, 1979). En el primer caso, la migración indígena hacia la ciudad tendía a perder especificidad y representaba solo una variante singular dentro del flujo rural-urbano protagonizado por productores directos, empleados en actividades primarias y pequeños propietarios agrícolas en busca de mejores oportunidades en la ciudad. Como característica específica (consignada como hipótesis), la migración indígena rural-urbana permanente tendría un mayor grado de probabilidad de ser sucedida por la migración de retorno. En el segundo caso, la migración indígena se correspondía con movimientos territoriales relacionados con la existencia de oportunidades de empleo agrícola temporal (cosechas, zafras) en zonas aledañas a las comunidades de origen o con una migración temporal para ayudar a parientes u otros miembros de la comunidad en actividades primarias estacionales.

En las investigaciones recientes se tiende a cuestionar esta visión de las migraciones internas indígenas y en algunas interpretaciones emergentes se recupera el valor de la heterogeneidad sociocultural como una dimensión constitutiva de las sociedades latinoamericanas. En el contexto de la globalización, esta heterogeneidad se manifiesta

como hibridación, diáspora cultural y la llamada “desterritorialización de las identidades” (Bastos, 1999). Para los procesos migratorios de los grupos étnicos esto posee al menos dos consecuencias ligadas al hecho de que tales grupos perderían el referente territorial unitario asociado a la comunidad de origen (Camus, 1999): a) que el proceso de asimilación del migrante indígena en el lugar de destino, sobre todo en el medio urbano —muy estudiado en las últimas décadas—, se volvería menos problemático y b) que el fenómeno de la migración de retorno entre los grupos de población indígena se tornaría menos significativo y probable.

Sin embargo, estas interpretaciones tropiezan con el problema de la conformación de guetos étnicos en las áreas metropolitanas que, al tiempo que representan una acentuada segregación cultural y espacial de las poblaciones indígenas, generan fenómenos de relocalización o —como dice Bastos— de “reterritorialización” de las identidades étnicas. Siguiendo a este autor, en el caso de las poblaciones indígenas de América Latina la dispersión espacial de los grupos étnicos, producida por efecto de las migraciones, se ve atenuada en la medida en que las poblaciones de inmigrantes indígenas no solo se apropian de nuevos espacios en los lugares de destino (al establecerse en determinadas zonas geográficas) sino que, al estrechar conexiones múltiples y complejas con sus comunidades de origen y con la comunidad de migrantes indígenas en el lugar de destino, trascienden el concepto del espacio “como una categoría cerrada y exclusiva para convertirlo en [una categoría] simbólicamente inclusiva” (Bastos, 1999, pág. 200).

3. Características psicológicas

A partir de la afirmación de los teóricos de la modernización según la cual los migrantes del campo a la ciudad debían ser los individuos con mentalidad más moderna dentro de sus comunidades de origen, se ha considerado que algunos rasgos de personalidad y ciertas actitudes hacia el cambio o los riesgos se relacionan con la decisión de migrar. La migración entraña gran incertidumbre, por lo que es una conducta con una faceta de riesgo significativa. Por eso mismo, las personalidades más aventureras serán más propensas a migrar, lo que no significa que estén sobrerrepresentadas entre los migrantes porque si también lograran una inserción exitosa en el lugar de origen, estarían menos expuestas a las fuerzas de expulsión. De modo que el efecto neto de estos rasgos de personalidad sobre la probabilidad migratoria es más bien ambiguo.

La denominada “teoría de la modernización” fue singularmente sensible a los aspectos psicológicos, sobre todo al considerar los rasgos individuales que podrían conformar una personalidad moderna. Germani (1971) divide en tres los componentes que estructuran las conductas migratorias: psicosocial, ambiental u objetivo (disparidades territoriales, vías o medios de transporte y demás) y normativo. Este último opera tanto por la vía de los valores y las costumbres imperantes (en cuyo caso, como podía esperarse, Germani atribuye a los valores tradicionales un carácter opuesto a la migración) como por medio de la posición sociolaboral de las personas, que puede tener requerimientos asociados de migración y movilidad. Es interesante comprobar que la posición sociolaboral actúa tanto sobre la predisposición y la decisión de migrar como sobre la inserción en el lugar de destino. Aunque este autor apunta que ciertos atributos de orden individual (relacionados, entre otros factores, con la inteligencia, la propensión a adquirir actitudes innovadoras, las aspiraciones y la capacidad de liderazgo) inciden en las decisiones migratorias, su enfoque lo lleva a una generalización fundamental: plantear una estrecha correlación entre la propensión individual a migrar y el rechazo al orden tradicional, es decir, las personas con actitudes modernas serían las más favorables a la migración, lo que sugiere que los migrantes del campo serían los más adelantados o emprendedores de su comunidad. De lo expuesto, el autor deduce dos implicancias trascendentales: a) la migración puede tratarse como una respuesta adaptativa inconformista (en el sentido que le atribuye el sociólogo Karl Merton) y b) culturalmente, la migración es asimilable a un sustituto de la revolución. Ahora bien, la investigación empírica posterior cuestionó mucho la hipótesis de la mayor propensión migratoria de los individuos más “modernos”, ya que se comprobó que los migrantes rurales no tenían, necesariamente, las orientaciones de valor modernas que postulaba la teoría (Brown, 1991; Raczynski, 1983; Argüello, 1981).

Otra línea de análisis psicosocial apunta al efecto persuasivo (y modelador de conductas) de los factores socioculturales relacionados con la influencia de los medios de comunicación o la transmisión oral de experiencias de parientes residentes en la ciudad. Rojas y de la Cruz (1978) sistematizaron el estudio de estos factores en términos de percepción de oportunidades al sostener la importancia crucial de los procesos de comunicación como formadores de percepción, con especial injerencia sobre la decisión individual de migrar. A partir del concepto de percepción de oportunidades, los autores distinguen dos factores que contribuirían a predecir consistentemente la conducta migratoria: el área de influencia informativa donde reside

el potencial migrante (entendida como el espacio de comunicaciones al que el individuo tiene acceso) y el diferencial percibido entre las oportunidades ofrecidas en distintas regiones y que están en conocimiento del individuo. Como indican los autores, este último factor “constituye una información que condiciona la conducta migratoria de una población y se define como una síntesis del proceso de toma de decisiones que esta desarrolla antes de cambiar de lugar de residencia” (Rojas y de la Cruz, 1978, pág. 213).

Un nivel adicional de interpretación puede situarse en torno a la influencia de motivaciones psicológicas de orden inconsciente o subconsciente que promueven la decisión de migrar. Aun cuando la conexión resulta en apariencia un tanto difusa, es factible plantear que formas semiconscientes de internalización de normas y valores, así como también de impulsos, deseos o fantasías reprimidas, juegan un papel relevante en la determinación de migrar. Como lo ha expresado Jacob Alsted (2001), el análisis de las motivaciones humanas puede contribuir eficazmente a la comprensión de fenómenos sociales de nivel meso y macro entre los que las migraciones no constituyen una excepción. Según propone este autor, es posible elaborar un patrón de análisis de las motivaciones humanas sustentado en el clásico modelo freudiano de la estructura tripartita de la personalidad (ego, superego, id). De acuerdo con este modelo psicoanalítico, los tres componentes estructurales de la personalidad ejercerían influjos diferenciados sobre las conductas de los individuos, actuando a nivel consciente (ego), preconsciente (ego y superego) e inconsciente (ego, superego, id), y promoviendo ajustes psíquicos orientados a reducir la ansiedad e incrementar la tolerancia a la ambigüedad.

Desde esta mirada, puede interpretarse la decisión migratoria como una elección que, si bien supone un alto grado de deliberación y un contenido racional, también está sujeta a deseos e impulsos que no son puramente conscientes ni están orientados a favorecer un desarrollo más armónico de la personalidad. Como indica Alsted, una condición para el desarrollo psíquico del ser humano es la calidad de las relaciones sociales en que se desenvuelve. La participación en relaciones interpersonales con un alto grado de atención y compromiso mutuo es una condición de base para alcanzar ese desarrollo. De modo que la migración expresaría una motivación psíquica subyacente conectada con la necesidad de manejar adecuadamente la ansiedad y el deseo de alcanzar una mayor satisfacción personal (Alsted, 2001).

Por su parte, Pierre Bourdieu (1997) propuso el enfoque disposicional en un intento por integrar de manera diferente la problemática de las motivaciones no conscientes en la interpretación

de la acción humana. Se trata de un modelo centrado en el concepto de *habitus*, que designa un “sistema o conjunto de disposiciones socialmente adquiridas”, inscritas en los propios cuerpos de los agentes, que, al tiempo que actúan como principios de visión y división de la realidad social, constituyen principios de organización para la acción. En función de su *habitus*, el agente no es racional pero sí “razonable” y su acción produce estrategias que no son ni el producto de la intención explícita sobre objetivos conscientemente perseguidos, ni el resultado de una determinación mecánica inducida por causas externas. El verdadero “motor” de la acción social es el sentido práctico —entendido como anticipación y ajuste simultáneo de las expectativas— que los agentes producen sobre la base de sus experiencias. El individuo maximizador de beneficios, paradigma de los modelos de la ciencia económica, es reemplazado en la formulación de Bourdieu por un agente —activo y actuante a la vez— que procede en función de su necesidad, sobre la base de una situación dada y tal como le resulta posible actuar.

La introducción del concepto de *habitus* en el estudio de las migraciones permite sostener, entonces, que la decisión individual del traslado remite a una particular estrategia puesta en práctica por los agentes, que se construye basándose en una determinada creencia de estos en las condiciones objetivas (como las oportunidades de vida en el lugar de origen y en otras regiones a las que eventualmente pudieran migrar) y en las distintas clases de recursos de que disponen y que hacen viable la migración (las diversas especies de capital a las que tienen acceso).

4. Educación

La revisión de la literatura indica que “varios estudios de diversas partes del mundo muestran invariablemente que las propensiones a migrar se elevan con la educación” (Aroca y Lufin, 2000, pág. 9) y que “los individuos con una mayor formación académica tienen una movilidad geográfica superior” (Gil, 2003, pág. 117). Hay argumentos sólidos para sostener que la escolaridad tiene un nexo positivo con la migración: brinda información y habilita el desplazamiento, abre opciones de vida, ofrece más probabilidades de moverse bajo la modalidad de contratación previa, está asociada con profesiones y trayectorias laborales que requieren traslados y se vincula positivamente con los ingresos y la capacidad de solventar los costos de una mudanza (Greenwood y Hunt, 2003; Lucas, 1997). Esto no significa que haya unanimidad, ya que en algunos estudios recientes se ha planteado que “para el caso paraguayos donde los niveles educativos son considerablemente bajos los individuos con

mejor educación relativa estarían en buenas condiciones de encontrar trabajos atractivos en sus áreas de origen... por lo tanto, esperamos una relación negativa entre los niveles de escolaridad de los individuos y la probabilidad de migrar” (Molinas, 1999).

Más allá del debate académico sobre el papel de la educación como determinante de la migración, se trata de un asunto muy relevante y delicado en términos de política. Durante mucho tiempo, las visiones negativas sobre la migración se basaron en el supuesto de que los migrantes eran predominantemente campesinos poco calificados que huían de las privaciones del medio rural y para quienes cualquier opción en la ciudad resultaba mejor que la vida en el campo (Simmons, Díaz-Briquets y Laquian, 1978; Castells, 1977).

5. Estado civil, tenencia de hijos y otros factores de arraigo

El estado civil es otro elemento que se introduce como variable explicativa de la migración. En la mayor parte de la literatura se trabaja sobre la idea de que los trabajadores casados y con niños tienen menor propensión a migrar dado que los costos de traslado son más altos (Aroca y Lufin, 2000). Sin embargo, hay una distinción crucial entre el efecto de arraigo que entraña la formación de una pareja y de una familia —así como el de negociación ampliada, que hace que la decisión migratoria dependa de la unidad doméstica y no de criterios puramente individuales (Stark, 1984)—, cuyas implicaciones son disuasivas de la migración, y el acontecimiento específico de formar una pareja o tener hijos, que puede generar decisiones migratorias, tal vez a pequeña escala (mudanza de viviendas, eventualmente localizadas en diferentes divisiones político-administrativas mayores o menores).

Ese tipo de razonamiento, que atañe a compromisos que en principio desincentivan la decisión migratoria, en principio también es aplicable a la tenencia de bienes inmuebles, cuya adquisición supone una intención de radicación, aunque la compra puede desencadenar una migración.

6. Condiciones socioeconómicas

Claramente se trata de una variable relevante cuyos efectos sobre la migración tienen una interpretación ambigua. Por una parte, un nivel socioeconómico elevado podría favorecer a la migración porque los costos serían más fáciles de solventar. Asimismo, los individuos con más recursos están más expuestos a información sobre lugares alternativos. Por otra parte, los individuos con buenas

condiciones económicas requieren de mayores diferenciales de ingreso para ser tentados por la migración ya que no solo tienen un alto punto de comparación sino que también se pueden ver afectados por una privación relativa (Stark, 1989). En su caso, una eventual reducción de la posición en la distribución del ingreso inhibiría la migración, pese a la existencia de un diferencial de ingreso asociado al traslado.

7. Situación laboral

El estatus de empleo es otra de las variables con que se ha explicado la migración. En muchos estudios, y en forma constante, los trabajadores desempleados han mostrado una mayor propensión a emigrar que los empleados. Herzog, Schlottmann y Boehm (1993) resumen un conjunto de trabajos donde se utilizan datos de los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido y donde la variable dependiente es la probabilidad relativa de migrar, y concluyen que la condición de desempleo provoca un marcado aumento en la probabilidad de migrar.

Aunque el resultado pudiera parecer trivial —la falta de trabajo es, por definición, un factor de expulsión—, no lo es tanto si se considera que los costos financieros de una migración parecen más difíciles de solventar para una persona desempleada.

Un aspecto importante para el análisis empírico de los cuatro últimos determinantes individuales (educación, estado civil, condición socioeconómica y situación laboral) es que la información sobre las características individuales debe ser captada antes del movimiento (ya sea por mecanismos de seguimiento o consultas retrospectivas). Si se capta con posterioridad (como en el caso de los datos censales), puede depender de la condición migratoria (endogeneidad).

F. Estudios e investigaciones empíricas sobre las continuidades y rupturas de la migración interna en América Latina desde 1950 hasta la actualidad

En esta sección se procura sistematizar parte de la investigación sobre el tema en la región, lo que supone una tarea muy ambiciosa e implica una selectividad que en ocasiones puede ser restrictiva o incluso injusta. En general, se ha tratado de identificar los estudios que han tenido cierto impacto y que, de alguna manera, representan determinadas líneas de pensamiento. No obstante, con seguridad han quedado fuera valiosos aportes, lo que debe ser reconocido con anticipación y eventualmente superado en futuros trabajos.

Antes de iniciar este análisis cabe explicitar tres notas de recaudo. La primera se relaciona con el alcance del apartado, pues en la revisión de los estudios de migración interna realizados en América Latina —sobre todo en los países seleccionados dentro del proyecto—, más que ensayar un compendio definitivo, se trató de indagar en las tendencias estilizadas que generan evidencias en materia de marcos conceptuales, metodologías y temas de análisis. Bajo esta perspectiva, se procura desentrañar las claves con que operaron y operan estas investigaciones en la región, buscando tanto elementos de continuidad como de quiebre. En ningún caso se intenta confeccionar un registro exhaustivo ni una evaluación definitiva de las investigaciones y los estudios que se han llevado a cabo en materia de migración interna.

Un segundo elemento que cabe reconocer y explicitar es la ausencia de un carácter novedoso, puesto que el presente relevamiento es un seguimiento de otros intentos anteriores de sistematización, como los trabajos de Arévalo (1972) y Rodríguez (2004a). Con este reconocimiento no se desligan responsabilidades sino que se busca dejar en evidencia la continuidad del trabajo intelectual del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL en la materia. Por tal motivo, el presente estudio se plantea como una actualización.

Una última anotación de cautela responde al carácter problemático de la migración interna. A este respecto, cabe mencionar que la migración antecede por mucho a su estudio, por lo que cabría preguntarse qué hecho o fenómeno devino problemático y condujo a la elaboración de un cuerpo teórico y metodológico para su análisis y cuantificación. Bajo esta perspectiva, en el apartado no se indagan los fenómenos de migración interna en sí, sino lo que los instrumentales conceptuales y metodológicos revelan como problemático respecto de dichos fenómenos.

1. Estudios de la migración interna en las décadas de 1950, 1960 y 1970

Los desencadenantes de la creciente importancia de los estudios sobre migración interna desde la década de 1950 fueron los ingentes volúmenes de migrantes que se trasladaban del campo a la ciudad —sobre todo a las áreas metropolitanas—, iniciando un acelerado proceso de urbanización en América Latina. “Dentro de las razones que explican este flujo están el mayor crecimiento demográfico en el campo y el mayor dinamismo socioeconómico en las ciudades y la

consolidación de niveles de vida superiores en las zonas urbanas” (Rodríguez, 2004a, pág. 43). La detección de estas causas implicó la elaboración de marcos conceptuales y metodológicos que permitieran asir un fenómeno que hasta el momento era esquivo y cuyas explicaciones provenían más de la intuición teórica que de la información empírica.

Esta ausencia de información estadística confiable que permitiera cuantificar los volúmenes y las características de la migración, llevó a que los primeros esfuerzos de estimación se hicieran por la vía indirecta³. Mediante estos procedimientos, se podía establecer si una unidad espacial constituía un territorio de emigración o inmigración. Dos ejemplos representativos de la utilización de estimaciones indirectas de migración interna fueron los trabajos de Arévalo (1974) para América Latina y Conning (1969) para Chile.

Una de las limitaciones que presenta esta técnica de estimación de la migración interna “es que los resultados solo se refieren a migración neta, lo que impide conocer la inmigración y la emigración e identificar corrientes entre las unidades espaciales de origen y destino” (Villa y Rivera, 2007, pág. 11). Esto limita la capacidad explicativa del proceso migratorio, sobre todo en términos de los flujos y acervos de migrantes que aportan las unidades espaciales. Por una parte, la utilización de procedimientos indirectos supone información exacta de estadísticas vitales (nacimientos y defunciones) para cada unidad espacial, además de la magnitud precisa de su población (rescatada mediante censos de población). En el caso de las estadísticas vitales, hasta el día de hoy hay países que no cuentan con información lo suficientemente confiable, situación que era aún más grave en las décadas de 1950 y 1960. Por otra parte, los censos también presentaban significativos errores de cobertura, algo que en contados casos regionales aún sucede.

Otra estrategia para el estudio de la migración interna la constituyeron las estimaciones de migración absoluta que se produjeron junto con el análisis de las preguntas sobre lugar de nacimiento y residencia actual implementadas en los censos de población desde los años cincuenta y ampliamente consolidadas en la década siguiente (Arévalo, 1972). Mediante este procedimiento es posible identificar a los migrantes y no migrantes, aunque sin un período de referencia

³ “Si se carece de información directa sobre migración es posible obtener una estimación mediante aplicaciones particulares de la ecuación compensadora, que desagrega los componentes del crecimiento demográfico (vegetativo y migratorio). Así, si el monto del incremento vegetativo de la población de una unidad espacial en un período dado se resta del crecimiento total observado, se consigue un saldo imputable a la migración neta de tal período” (Villa y Rivera, 2007, pág. 10).

para toda la población. En efecto, se construye una matriz de origen y destino que identifica corrientes y contracorrientes migratorias absolutas⁴. Las investigaciones de Raczynski (1978) y Elizaga (1970) fueron representativas de este tipo de estudios.

“Aun cuando la información directa sobre la migración interna absoluta representa un avance respecto de las estimaciones indirectas de la migración interna neta, las potencialidades analíticas de los datos recabados se ven aminoradas a raíz de la falta de un período de referencia explícito y válido para toda la población” (Villa y Rivera, 2007, pág. 15). Dentro de las mayores limitantes que presenta este procedimiento se encuentra la imposibilidad de establecer la intensidad de la migración, al carecer de un denominador apropiado para el cálculo de tasas, puesto que se ignora el tiempo en que la población estuvo expuesta al riesgo de migrar. Además, dado que no se sabe cuándo tuvo lugar la migración, se conocerá solo la cifra agregada de migrantes absolutos, agrupándose en una misma categoría a personas de migración reciente con otras que se desplazaron hace décadas. Por último, este procedimiento no permite detectar la migración de retorno.

La migración de período es otra de las estrategias implementadas para subsanar los vacíos de información que traían aparejados las estimaciones indirectas y absolutas de migración. De este modo, en las décadas de 1960 y 1970 se comienzan a sondear preguntas sobre lugar de residencia anterior y duración de la residencia actual. Pero, como planteó Elizaga (1972), la introducción de la pregunta sobre duración de la residencia en 10 censos de población de países latinoamericanos no tuvo los resultados esperados porque en casi todos los casos esa información fue poco explotada en las tabulaciones o directamente no se tabuló.

Es un hecho que a partir de la década de 1960 se verifica un progresivo avance en el conocimiento de las migraciones internas en los diferentes países de la región, que llegó de la mano de un salto sustantivo en el nivel científico de los investigadores y de los estudios relacionados con el tema. Ello redundó en un mejoramiento sostenido de la información disponible, tanto a nivel de censos —como ya se reseñó— como de encuestas de migración. Respecto de estas últimas, los estudios más importantes fueron los que se llevaron a cabo en las

⁴ “Son migrantes absolutos los individuos que alguna vez a lo largo de su vida trasladaron su residencia desde el lugar en que nacieron a aquel en que residen actualmente; es decir, la pregunta capta un único movimiento por persona, lo que equivale a suponer que se trató de un traslado directo del lugar de nacimiento al de residencia actual. En virtud de lo dicho, el número de migrantes absolutos será neto de otras migraciones de tipo intermedio —que pudieron ocurrir entre la fecha del nacimiento y la del censo— y de migración internacional y mortalidad” (Villa y Rivera, 2007, pág. 15).

áreas metropolitanas de Monterrey, México, Santiago, Lima y Asunción. Menos conocidas y difundidas, pero igualmente importantes, fueron las encuestas realizadas en San Salvador, Bogotá, Buenos Aires y algunas áreas urbanas del Brasil (Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Volta Redonda, Juiz da Fora y Americana) (Alberts, 1977). De ellas surgieron señeros estudios respecto de las características de la migración interna, como los trabajos de Browning en México, Elizaga en Chile, Matos Mar en el Perú, Jelin en el Brasil y México y Balán y Mármora en la Argentina, entre muchos otros.

Una de las limitaciones de este tipo de estudios es la imposibilidad de extraer cifras relativas a flujos y acervos confiables de migrantes, en gran medida por el carácter selectivo de la migración. Por otra parte, las encuestas de migración son, con más propiedad, encuestas de inmigración, pues registran las características de los migrantes en el lugar de llegada sin aportar datos respecto de la población en riesgo de migrar en los lugares de origen.

Con independencia de estas limitaciones, mediante estos estudios se logró describir las características y particularidades que presentaba la migración campo-ciudad, destacándose algunos fenómenos que continúan siendo fuente de análisis y discusión, como su carácter eminentemente femenino, la mayor proporción de jóvenes, el efecto de la educación en la propensión a migrar y las repercusiones en la urbanización y el crecimiento urbano. Mención especial merecen la recopilación y el análisis comparativo de los resultados de las encuestas de migración implementadas en América Latina por Alberts (1977), quien documenta las tendencias estilizadas y el tipo de información recabada mediante estos procedimientos, sobre todo en cuanto a los determinantes y las características de la migración interna.

La necesidad de comprensión del fenómeno migratorio no solo expandió la preocupación metodológica hasta ahora reseñada, sino que sirvió de caldo de cultivo para importantes reflexiones e hipótesis respecto de las causas y los efectos de la migración interna. En este predicamento, la teoría de la modernización fue la que primero acogió múltiples hipótesis explicativas respecto de las implicancias de la migración interna para el desarrollo de los países de la región y al mismo tiempo se constituyó en fuente de profundas críticas. En la base de su planteamiento, esta teoría postulaba que la migración del campo a la ciudad era un elemento sintomático del proceso de modernización y de cambios en la composición de la fuerza de trabajo, que debía redundar en la reducción de los niveles de pobreza.

Quizás el representante más importante de la teoría de la modernización fue Gino Germani (1971), quien prestó especial atención

a las materias relacionadas con la migración interna. Bajo el influjo del pensamiento estructural–funcionalista, Germani elaboró un marco explicativo respecto de los efectos de la migración sobre el desarrollo, sustentado en la oposición entre sociedad moderna y comunidad tradicional. De esta forma “los flujos migratorios pueden explicarse por procesos estructurales de modernización que favorecen a los ámbitos donde se concentra el poder, el prestigio, el conocimiento y las actividades más dinámicas y, en cambio, se erosionan las bases culturales y materiales de sustentación de los ámbitos tradicionales” (Rodríguez, 2004a, pág. 15). Los planteamientos de Germani (1971) también exploraban las características psicosociales de los migrantes que, supuestamente, contarían con una mentalidad más moderna dentro de sus comunidades de origen. Como se vio en el capítulo dedicado al marco conceptual, esta teoría fue cuestionada por la investigación empírica llevada adelante en la región (Rodríguez, 2004a; Brown, 1991; Raczynski, 1983).

Diversas investigaciones comenzaron a mostrar que las interrelaciones entre migración, desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida planteadas por la teoría de la modernización no eran tan lineales como ella suponía. Incluso se detectaron signos de un aumento de la pauperización de la población migrante en tanto la masa rural inmigrante no era absorbida laboralmente por los sectores de la economía moderna (industrias) y pasaba a engrosar el número de desocupados, subempleados o empleados precarios de escasa productividad, bajos ingresos y sin ningún tipo de seguridad social.

A raíz de esto, algunos autores, entre los que se destaca Nun (1969), plantearon profundas críticas a la teoría de la modernización. Nun sostenía que, por su carácter dependiente, el funcionamiento del mercado de trabajo en la región generaría un exceso de población obrera para la explotación del capital, sobrepasando con creces la conformación de un ejército industrial de reserva —como ocurrió en los países desarrollados—, expulsando a la fuerza laboral que el mismo sistema productivo creaba y conformando una masa marginal⁵. Esta sería para Nun una de las características de los capitalismo periféricos y de sus dinámicas migratorias.

El caso del Brasil tiene especial relevancia tanto por la cantidad y calidad de los estudios producidos como por su efecto demostrativo sobre los restantes países de la región. Si bien su importancia excede el período de referencia de este apartado, cabe tratarlo aquí con mayor

⁵ “En contraposición al mercado autónomo desarrollado en función de la organización del trabajo y las características de los países desarrollados” (Chávez-O’Brien, 1993, pág. 84).

detalle por su relación con algunas decisiones de política que serán abordadas en el capítulo final de este libro.

Al menos tres factores marcaron los estudios de la migración interna en el Brasil hasta la década de 1970. Uno lo conformaron las marcadas desigualdades territoriales del país, que ejercieron una poderosa influencia en los análisis económicos estándar de la migración a escala macro. En general, estos análisis tendieron a estimar que los masivos desplazamientos regionales obedecían a la lógica del sistema económico y de los individuos, ya que iban desde las zonas deprimidas a las pujantes y, por ende, debían favorecer a ambas. Como lo expuso Martine (1979, pág. 14), en la mayoría de estos estudios “la migración aparece como altamente funcional para el sistema, permitiendo la aceleración de la producción en los sectores urbano-industriales y sirviendo para reducir las disparidades interregionales de ingreso al modificar el denominador de la ecuación en las áreas de origen y destino”. La evidencia disponible sugería que la migración masiva tendía a generar causalidades acumulativas que debilitaban a las regiones pobres y expulsoras al tiempo que aceleraban, en ocasiones a ritmos desmedidos, a las regiones receptoras. Por este motivo, en una amplia gama de estudios se subrayó la necesidad de reorientar las corrientes migratorias (así como los flujos de inversión y de recursos económicos) para evitar el deterioro progresivo de las regiones pobres o reducir la probabilidad de exceso de las zonas más atractivas. Como se expondrá en los capítulos finales de este libro, el resultado práctico de estos estudios fue la elaboración de políticas de desarrollo regional muy activas en el Brasil.

Otra especificidad que marcó el estudio de la migración interna en el Brasil fue la relevancia de los ciclos productivos y del mercado de trabajo debido a que todos los grandes desplazamientos de población desde la época colonial se vincularon a los requerimientos de mano de obra de los rubros productivos más dinámicos. En tal sentido, la inmigración masiva a São Paulo, producto del auge del café, fue un caso paradigmático. Por una parte, se trató de una inmigración de inmensa cuantía y carácter diversificado —pues incluyó flujos internos e internacionales—, que tuvo consecuencias estratégicas sobre el patrón de localización de la población y la dinámica socioeconómica del país. Por otra parte, su peculiaridad tenía implicaciones teóricas: la inmigración no se debió a la ausencia de población sino a la escasez de una mano de obra asalariada y móvil como la que requería la actividad cafetera, ya sea en forma directa para las faenas en el campo o indirecta para la construcción de infraestructura de apoyo a la exportación de café.

Por lo expuesto, en los estudios en que se examina la historia migratoria del Brasil hasta la década de 1970 y se procura considerar la literatura especializada que ha analizado esta historia, se identifican tres etapas de desarrollo económico y productivo del país. La primera etapa es la de exportación de productos primarios —caña de azúcar, caucho o café— que se localizan en distintas zonas del país y provocan ciclos económicos con un marcado carácter regional (esta fase dura hasta la crisis de 1929). La segunda comprende la formación del mercado interno y durante un tiempo se superpone con la anterior pues nace con la primera república (1889–1930). El rasgo distintivo de este período es una incipiente industrialización, generalmente vinculada con la exportación primaria y los requerimientos de las economías regionales. El sudeste y sus ciudades se convierten en el centro de gravedad de la dinámica demográfica y reciben importantes flujos de migrantes. La tercera etapa es la de internalización del mercado, donde la estrategia de sustitución de importaciones y de industrialización promovida por el Estado alcanza su máximo dinamismo. En esta fase se diversifica significativamente la estructura productiva del país y se consolida la hegemonía y el atractivo migratorio de las ciudades del sur y el sudeste (Lopes y Patarra, 1975).

De esta manera, la compleja realidad brasileña provocó que dos escuelas de pensamiento económico, la neoclásica y la estructuralista, tuviesen algunos puntos en común y, a la vez, significativas divergencias en su evaluación de la migración interna. Martine (1979, pág. 17) lo sintetizó del siguiente modo: “Aunque concuerden con la tesis general desarrollada por los macroeconomistas acerca de la funcionalidad de la migración para el crecimiento económico, los estructuralistas han tenido el mérito de explicar para quiénes y en qué circunstancias la migración es funcional, y qué estratos sociales están siendo manipulados en ese engranaje”.

Finalmente, un tercer rasgo distintivo de los estudios brasileños sobre la migración interna lo constituyeron los denominados “espacios vacíos” del país y la cuestión de la Amazonía, que siempre fue una verdadera obsesión para los gobernantes. El auge de la “borracha” (caucho) entre 1870 y la Primera Guerra Mundial, aproximadamente, puso en evidencia el potencial económico de la Amazonía y su capacidad para atraer mano de obra nacional, al tiempo que reveló su fragilidad social y ambiental, así como las penurias que supone el avance sobre la selva y la alta probabilidad de reversibilidad del proceso de ocupación (Balán, 1974). La crisis del caucho ratificó el sino del ciclo económico monoprodutor del Brasil hasta la Segunda Guerra Mundial. Ya en la fase inicial de la sustitución de importaciones, la ansiedad por ampliar

la frontera agrícola y producir suficientes alimentos para la creciente población urbana, así como la decisión de desconcentrar la población, condujo a la Marcha hacia el Oeste y sus famosos hitos: la creación de Brasilia, los proyectos de colonización y el programa de integración nacional (Sawyer, 1984). Posteriormente, bajo los regímenes militares, la ocupación de la Amazonía llegó a ser, de manera simultánea, la máxima prioridad geopolítica y la llave para el desarrollo (Le Tourneau, 2007).

De esta manera, la temática territorial y los asuntos migratorios en el Brasil fueron objeto de exhaustivas indagaciones desde la década de 1940 hasta los años setenta. Al menos por algún tiempo, estos estudios alimentaron procesos de toma de decisiones y de definición de políticas reconocidos a escala mundial. Sin embargo, a principios de la década de 1980 se vivió un punto de inflexión cuando se desechó una propuesta de política nacional de migraciones internas que resumía el trabajo de varios años de los principales investigadores del país. Con posterioridad, la crisis económica y social de dicho decenio, junto con el cuestionamiento a los grandes programas de colonización y la incapacidad de conducir la urbanización, hizo que se perdiera interés en el tema y ello trajo aparejado una fuerte disminución de la investigación. El Brasil no fue una excepción en este sentido pues, hacia fines de la década de 1970, la rica discusión y reflexión en torno a la migración interna en la región comienza a perder protagonismo y empieza a decaer el número de investigaciones y la elaboración conceptual respecto de las dinámicas, características y consecuencias de esta migración. Esta situación resulta paradójica si se considera que en la década de 1980 se producen significativas transformaciones en los flujos migratorios y avances en la capacidad de procesar información censal para cuantificar e identificar esos flujos.

2. Estudios de la migración interna en la década de 1980

Los años ochenta representan la consolidación del censo de población como mecanismo de cuantificación del acervo de migrantes y de los flujos migratorios entre diversas unidades espaciales. Esto fue de la mano de un decantamiento del debate sobre las preguntas relativas a la movilidad de la población, que llevó a una progresiva consolidación de la consulta por el lugar de residencia en una fecha fija anterior, normalmente cinco años antes del censo (Villa, 1991; Rincón, 1999). Mediante la combinación de preguntas sobre el lugar de nacimiento y de residencia anterior en una fecha fija y la consulta sobre el lugar de residencia actual, se abre un espectro de posibilidades analíticas como las que señalan Villa y Rivera (2007):

- i) Ilustran sobre los tipos de migración: interna e internacional.
- ii) Informan sobre los migrantes y permiten distinguir entre migrantes primarios, secundarios y de retorno.
- iii) No exigen una definición ex ante del tipo de unidad espacial definitoria de la migración, por lo que los datos pueden captarse de manera muy desagregada —incluso a escala de localidades— y posteriormente agruparse de acuerdo con diversos criterios (divisiones administrativas, regiones o zonas).
- iv) Proporcionan información sobre la migración (inmigrantes, emigrantes, migración neta, migración bruta y corrientes efectivas) acaecida durante un período de tiempo, lo que permite el cálculo directo de las tasas de migración.
- v) Facilitan enormemente la tarea analítica y explicativa de la migración, pues los datos se pueden relacionar con decisiones y hechos económicos, sociales y políticos ocurridos durante un período concreto.
- vi) En el mismo sentido, los datos acotados en el tiempo se prestan para caracterizar las áreas de atracción y rechazo.

Este espectro de potencialidades plantea que la pregunta sobre el lugar de residencia en una fecha fija anterior —en este caso cinco años antes del censo— es la más apropiada de las disponibles para estimar la migración interna y analizar los determinantes y las consecuencias de este fenómeno.

Pero esta apertura de posibilidades en términos metodológicos y de calidad de la información censal estuvo acompañada por una merma del interés y una reducción de los estudios relativos a la migración interna en la región, sobre todo en la segunda mitad de la década, justo cuando hubo más cantidad de información censal disponible. Se pueden esgrimir diversas respuestas a esta paradoja. Una de ellas es la ya mencionada respecto de la combinación de crisis económica, prioridad de otros asuntos y desconfianza de los grandes programas de intervención sobre la migración y su repercusión negativa y directa sobre los estudios que suministraban información a dichos programas. También pueden señalarse las limitaciones de los enfoques predominantes (neoclásicos o histórico-estructurales) ante el cambio en la estrategia de desarrollo y los crecientes signos de problemas en las metrópolis y los incipientes procesos de desconcentración del sistema de ciudades. Asimismo, cabe considerar las razones planteadas por Villa y Rivera (2007) que postulan que, en gran medida, la diversidad de maneras de abordar el análisis de la

migración llevó a que coexistiera un amplio espectro de definiciones, metodologías y resultados no necesariamente comparables entre sí y que no llegaban a nada concluyente.

Pese a lo expuesto, durante esta década continuaron los estudios sobre la migración interna, destacándose los trabajos de Gillespie (1983) en el Paraguay, Suárez (1982) y Brown y Jones (1985) en la República Bolivariana de Venezuela, Lattes (1981 y 1983) en la Argentina, Greenwood, Ladman y Siegel (1981) en México y Weiss–Altaner (1981) en Chile. En muchos de estos trabajos se utilizaron datos cuantitativos y en algunos casos series temporales para examinar los flujos y sus cambios en el tiempo. Mención especial merece el estudio de Greenwood, Ladman y Siegel (1981) en México, que comprende un análisis de las décadas de 1950, 1960 y 1970. Los resultados de este análisis evidencian “indicios de cambios significativos en los parámetros de las variables a través del tiempo” (Rodríguez, 2004a, pág. 44), tendencia que fue ratificada en los trabajos realizados en la década siguiente por varios autores entre los que se encuentra Brown (1991), que por entonces lleva a cabo un primer estudio para el caso de la República Bolivariana de Venezuela.

El período precedente (1950–1980) fue rico en experiencias de políticas públicas de redistribución espacial de la población, por lo que resulta curioso que el impacto de tales políticas no fuera abordado de manera sistemática por estas investigaciones y estudios. Si bien es cierto que se menciona su importancia en las tendencias de la migración interna (como en el estudio de Gillespie en el Paraguay), en ningún caso se trata el fenómeno con una intención sistematizadora.

Respecto de las temáticas abordadas por los estudios de migración interna en la región en esta etapa, se aprecia un persistente interés por la migración campo–ciudad (sobre todo hacia las ciudades grandes) y la migración entre divisiones administrativas mayores y sus vínculos con las desigualdades y los equilibrios regionales. Sin embargo, en este período comienzan a examinarse las tendencias desconcentradoras asociadas al renovado dinamismo y atractivo de numerosas ciudades intermedias, a la crisis de las grandes ciudades y a las poderosas señales de reactivación económica en ámbitos especializados en producción primaria dirigida a la exportación, lo que alentó a algunos investigadores, como Azzoni (1986), a postular hipótesis sobre una reversión de la polarización.

Quizás la única investigación de este período que escapa a la tendencia antes descrita es el estudio realizado por Behrman y Wolfe (1984) en Nicaragua, que se concentra en la migración femenina y

utiliza un modelo teórico distante de los caminos trazados por Todaro. Se trata de un trabajo que indaga en las condicionantes demográficas y económicas del mercado de matrimonios para explicar algunas particularidades del fenómeno migratorio.

3. Estudios de la migración interna en la década de 1990

En esta década no existieron grandes variaciones respecto de las preguntas implementadas en la ronda censal de 1980, con lo que la consulta por el lugar de nacimiento, la residencia habitual y, sobre todo, el lugar de residencia cinco años antes del relevamiento censal se constituyeron en las fuentes básicas de información. La habitual utilización de estas preguntas en los censos permitió “analizar la evolución histórica de la movilidad geográfica, facilitándose incluso la consideración de las corrientes migratorias” (Rincón, 1999, pág. 437).

La continuidad de las preguntas sobre movilidad y el mejoramiento progresivo de la calidad de la información censal en la región —en relación con una baja omisión, una alta cobertura territorial y un conjunto de preguntas estándar probadas (McCaa y otros, 2005)— posibilitaron la realización de trabajos más exhaustivos en términos estadísticos al momento de analizar estos datos. Ello se expresó en el uso de técnicas multivariadas que se materializaron en explicaciones de los fenómenos migratorios desde una perspectiva de marcado corte estadístico (fenómeno que será mucho más frecuente en la década siguiente). También influyó en esta opción más cuantitativa la incorporación de módulos de migración en encuestas de hogares, lo que permitió el uso de programas informáticos y modelos econométricos estándar (Molinas, 1997).

Este sesgo estadístico se debe entender como efecto de dos hechos de gran influencia en el estudio de la migración interna en este período. En primer lugar está la discusión respecto de la convergencia y la competitividad regional en mercados globales (ILPES, 2007) y el debate sobre los efectos económicos de la concentración (Davis y Henderson, 2003), dos factores en los que la migración puede desempeñar un papel y que son tratados con enfoques económicos novedosos y metodologías econométricas estandarizadas. Las investigaciones en esta línea en América Latina estuvieron a cargo de Bonet y Meisel (1999) en Colombia, Esquivel (1999) y Dussel (1997) en México, Urquiola y otros (1999) en Bolivia y el Banco Interamericano de Desarrollo (2000) para toda la región.

El segundo elemento —que pese a ser un hecho externo al desarrollo endógeno de los estudios de migración interna afectó

profundamente el manejo, tratamiento y análisis de los datos— fue la disponibilidad de programas informáticos de análisis estadísticos de alta sofisticación y equipos capaces de procesar grandes volúmenes de información a bajo costo, lo que posibilitó un tratamiento más exhaustivo de los datos. Esta revolución informática se coronará con la creación de programas especializados en el procesamiento de información censal, como el programa de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Pero este aumento en la disponibilidad de información de calidad sobre la migración interna, sumado a una mayor amplitud o diversidad temática de los estudios de migración evidenciada desde la década anterior y al arribo de nuevas perspectivas analíticas provenientes de la economía, no se condice con la menor cantidad de estudios de migración en la década (casi desaparecen de la discusión regional sobre población y desarrollo). Esto se explica por la declinación de la importancia de la migración del campo a la ciudad en el crecimiento urbano, la pérdida —consolidada en este período— de la atracción de población migrante por parte de las grandes metrópolis latinoamericanas y un proceso de urbanización ya consolidado. De este modo, los enfoques, el carácter y las temáticas que tradicionalmente caracterizaron los estudios de migración interna en las décadas precedentes se ven reducidos a unas pocas investigaciones descriptivas y a un par de estudios de la migración rural–urbana (Rodríguez, 2004a).

Sin embargo, la década abre la puerta a nuevas preocupaciones y exploraciones del fenómeno migratorio, destacándose el surgimiento de las temáticas relacionadas con el efecto del capital humano (Tijerina, 1997), la selectividad de género (Szasz, 1995; Gregorio Gil, 1998; Chant, 1999) y algunos factores específicos como la violencia política (Morrison, 1993; GRICAR, 1999; Bastos y Camus, 1994) y las migraciones desde el análisis de los componentes étnicos y de identidad (como los estudios de Melengreau (1995) en el Perú y Camus (1999) en Guatemala). De esta forma, se enriquece el análisis de los determinantes y fenómenos asociados a los movimientos migratorios que ponen en evidencia la heterogeneidad a que están sujetas las migraciones internas (Brown y Jones, 1985).

Dentro de estos estudios que abren novedosas temáticas y líneas de investigación, merece la pena reseñar el de Andrew Morrison (1993), que demuestra la importancia de la violencia política como variable explicativa para entender la dinámica de las migraciones internas en Guatemala entre 1976 y 1981. Este elemento, que pasa a ser relevante en diversos estudios en Centroamérica y Colombia, deja en evidencia

uno de los fenómenos más delicados de la migración interna pues representa un gran peligro de vulneración de los derechos humanos.

En otra línea está la investigación de Brown (1991) para la República Bolivariana de Venezuela que “analiza, al igual que el estudio de Greenwood, Ladman y Siegel (...) la evidencia en el sentido de que los parámetros de las variables explicativas se modifican con el tiempo. En particular, sostiene que los coeficientes se tornan menos elásticos y que la explicación global del modelo se hace menos robusta” (Rodríguez, 2004a, pág. 45). Al respecto, resulta interesante describir el cambio en los parámetros de las variables detectado por Brown, que plantea que el desarrollo de un país transita por determinados estadios cronológicos que pueden superponerse:

- a) Movilización de infraestructura (transportes, comunicaciones).
- b) Movilización de actitudes y creencias favorables al desarrollo (urbanización, difusión de la innovación, cambio tecnológico-agrícola).
- c) Desarrollo económico (industrialización, aumento en la desigualdad de ingresos).
- d) Desarrollo social (educación, salud, reducción de la desigualdad)⁶.

Pero quizás la línea temática que se abre definitivamente en este período, y que tiene mayores repercusiones en la siguiente década, es la motivada por la reflexión respecto de la disminución del crecimiento demográfico de las grandes ciudades, que hasta la década de 1970 estuvo signado por la migración del campo a la ciudad y que ya en los años ochenta había llamado profundamente la atención de diversos estudios (Pinto da Cunha, 2002).

A diferencia de las hipótesis que se barajaron en la década anterior en torno a una supuesta recuperación de la capacidad de atracción de las zonas rurales (Azzoni, 1986), en las investigaciones realizadas en la década de 1990 no quedaron en evidencia signos de contraurbanización, pero sí de una pérdida sistemática de atracción migratoria de las metrópolis latinoamericanas (Buenos Aires,

⁶ A nivel territorial, en un primer momento estos estadios están muy concentrados y posteriormente se diseminan. Por otra parte, en términos de explicación del fenómeno migratorio interno, la importancia de los indicadores de cada uno de los estadios es muy fuerte cuando esos factores pertenecen a los primeros estadios y débil si corresponden a los últimos puesto que, a medida que se suceden los estadios, se van agregando más factores para explicar el fenómeno migratorio y, por lo tanto, cada factor se hace menos importante en términos relativos, justamente porque hay más factores explicativos que antes. Por último, si un factor está espacialmente concentrado, su importancia en la explicación del fenómeno es mayor, generándose los típicos polos de atracción.

Ciudad de México, D.F., Santiago y São Paulo). De este modo, los investigadores reconocieron ampliamente el fortalecimiento de la atracción migratoria de las ciudades intermedias, lo que dio pie a una serie de hipótesis respecto de la conformación del sistema urbano de la región (la desconcentración de las áreas urbanas, la concentración concentrada como expresión del radio de influencia de las metrópolis y los efectos de la regionalización). Todo este escenario generó una rica discusión y diversos estudios que dieron cuenta del fenómeno⁷.

En el marco de este debate, diversos investigadores estudiaron el comportamiento migratorio de las más importantes metrópolis y otros indagaron sobre el mayor dinamismo de las ciudades intermedias en investigaciones que se basaron, sobre todo, en el análisis de datos censales para la construcción de matrices de origen y destino. Entre estos investigadores puede mencionarse a Martine (1992), Lencioni (1996), Diniz (1993) y Baeninger (1997 y 1998) en el Brasil, a De Mattos (1995), Sabatini (1998) y Ducci (1998) en Chile, a Florez y otros (1998) en Colombia, a Aguilar (1993), Aguilar, Graizbord y Sánchez (1996), Hiernaux-Nicolas (1998), Negrete (1999), Chávez (1999), González y Monterrubio (1993) y los estudios del CONAPO (1994 y 1995) en México y a Lattes y Recchini de Lattes (1992) y Barros (1999) en la Argentina. Asimismo, cabe hacer referencia a los estudios e investigaciones de Lattes (1993, 1995 y 1998), Villa y Rodríguez (1997), Rodríguez y Villa (1998), Jordán y Simioni (1998) y Gilbert (1996) en toda América Latina.

4. Estudios de la migración interna en la década de 2000

Como se observó, el estudio de la migración interna se contrajo en las décadas de 1980 y 1990. No obstante, en la década de 2000 se verifica un repunte en la cantidad e importancia de los estudios de migración. Diversos factores permiten explicar esta revitalización, entre ellos el surgimiento de temáticas novedosas sobre las que existían múltiples hipótesis (como los cambios en el patrón migratorio, que se convirtió en uno predominantemente urbano-urbano con mayores niveles de escolaridad y mucha más diversificación). Por otra parte, se produce una verdadera revolución en materia de procesamiento de información por medio de microdatos censales, una opción que en la década anterior era una estrategia técnicamente inviable y que se volvió factible gracias al programa REDATAM creado por el Centro

⁷ Donde tuvo un significativo impacto la construcción de la base de datos de Distribución Espacial y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) elaborada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

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

América Latina posee una de las más importantes colecciones de microdatos censales del mundo y cuenta con series completas de las últimas cuatro décadas en casi todos los países, lo que equivale a más de 100 millones de registros y ofrece una densidad muestral y un alcance temporal riquísimos (McCaa y otros, 2005). Los censos de la región presentan una gran homogeneidad, pues existe una cultura estadística común alimentada por cinco décadas de coordinación metodológica gracias al tesón de dos instituciones: el Comité del Censo de las Américas (COTA) del Instituto Interamericano de Estadística y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL (McCaa y otros, 2005).

Como plantean McCaa y Ruggles (2002) y McCaa y otros (2005), los microdatos censales son un recurso de gran valor y enorme potencial para la investigación en ciencias sociales. Entre las ventajas generales que ofrecen los microdatos se incluye la posibilidad de indagar en las condiciones a escala individual, familiar, grupal, de hogares y viviendas en que residen las personas. En segundo lugar, posibilitan el análisis de una enorme densidad muestral (universal), de gran profundidad cronológica y de coberturas geográficas sin parangón en comparación con otros procedimientos estadísticos.

Pero el análisis de microdatos censales marca un antes y un después en los estudios de migración interna porque ofrece ciertos beneficios que cambian de raíz la forma en que se la ha estudiado, transformando los censos en la fuente principal y más confiable de información estadística. A continuación se enumeran algunas de las ventajas del análisis de microdatos censales:

- a) Permite gran desagregación de la información a diferentes escalas territoriales y con gran velocidad, lo que posibilita una minuciosa segmentación del espacio, llegando incluso a escala de la manzana, y representa una gran flexibilidad para el estudio de la movilidad.
- b) Da sustento empírico a diversas especulaciones teóricas e hipótesis sustentadas en las décadas precedentes, muchas de las cuales se basaban en encuestas de difícil comprobación con otro procedimiento, como las referidas a la migración de retorno.
- c) Habilita el cruce entre variables relacionadas con modalidades migratorias y características sociales de los migrantes en el lugar de llegada, lo que abre las puertas para la reflexión sociológica de base empírica.

- d) Posibilita la desagregación de información en términos de grupos sociales, lo que ofrece valiosos datos para establecer determinantes y características de la migración interna.

A raíz de sus investigaciones, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL comenzó a utilizar los microdatos para los análisis de migración interna. Entre estos estudios pueden mencionarse los de Lattes, Rodríguez y Villa (2004), Martínez Pizarro (2002), Rodríguez y González (2006) y Rodríguez (2002, 2004a y 2007b). Estos trabajos tenían dos propósitos: subsanar los vacíos de información acumulados y proporcionar antecedentes empíricos relativos a algunas hipótesis vigentes sobre los factores determinantes y las consecuencias de la migración y las especificidades de la migración interna de los latinoamericanos (Rodríguez, 2004a). El principal instrumento metodológico para el análisis de la migración interna es la matriz de migración. También queda consolidada la pregunta sobre el lugar de residencia en una fecha fija anterior como la más apropiada de las interrogantes disponibles para estimar la migración interna, además de ser idónea para analizar los determinantes y las consecuencias del fenómeno migratorio.

Entre los resultados más relevantes de las investigaciones y los estudios llevados a cabo mediante el uso de microdatos censales para analizar la migración interna —como parte de una revisión a gran escala que puso a prueba muchas de las hipótesis que se barajaban en las décadas precedentes— se puede mencionar (Rodríguez, 2004a, pág. 10):

- a) La presencia de intensidades migratorias heterogéneas entre países que, en general, son más bien bajas y estables en el tiempo en comparación con las de los países desarrollados, lo que contraría las hipótesis de alza de la movilidad por reducción de la fricción de distancia.
- b) Las disparidades entre acervos de migrantes, que sugieren una selectividad migratoria femenina histórica (compatible con la evidencia disponible hasta ahora), y flujos de migrantes recientes, que muestran una novedosa selectividad masculina.
- c) La ratificación de la selectividad etaria de la migración, consistente en una marcada sobrerrepresentación de jóvenes, sin que todavía se registren signos de una migración “post-retiro” de personas mayores.
- d) El predominio de la migración entre zonas urbanas, aun cuando la corriente campo-ciudad sigue siendo importante

en algunos países y continúa presentándose como el motor de la urbanización y un factor de erosión y envejecimiento de la población del campo.

- e) La mayor educación de los migrantes respecto de los nativos, hecho que invierte la imagen tradicional del migrante poco calificado propia de la época del éxodo rural.
- f) La mayor probabilidad de migrar que tienen las personas más educadas, controlando variables extrínsecas como el sexo y la edad, lo que da cuenta de movimientos más asociados a la trayectoria laboral que a la sobrevivencia.
- g) Las vicisitudes de la inserción de los migrantes que, pese a su mayor escolaridad, registran niveles de desocupación más altos, sobre todo si son migrantes recientes.
- h) La subrepresentación de los migrantes en el sector informal, lo que contrasta con la imagen de los migrantes que se insertan predominantemente en la actividad informal.
- i) La identificación y cuantificación de tipos seleccionados de migrantes, como los de retorno y los múltiples, que suelen considerarse especiales en la literatura sobre el tema.
- j) Los mayores ingresos de los migrantes respecto de los no migrantes, lo que persiste aun después de controlar factores como la edad y la educación.
- k) La consolidación de las áreas metropolitanas como zonas de emigración neta, aun cuando parte de sus flujos de emigrantes se dirige a la periferia y contribuye al denominado proceso de rururbanización.
- l) La creciente importancia cuantitativa y cualitativa de la migración intrametropolitana, cuyos determinantes difieren de los relevantes para la migración que se da entre regiones y con propósitos laborales.
- m) La tendencia de la migración a acentuar de forma directa las disparidades territoriales en vez de abatirlas, lo que se debe —sobre todo a escala intrametropolitana— a que las zonas con mejores condiciones económicas y sociales tienden a recibir inmigrantes acomodados, a diferencia de lo que ocurre con las zonas deprimidas.

Como se aprecia, el panorama de la migración interna en la región ha sufrido profundas modificaciones en la última década. Si

bien en las décadas precedentes las migraciones internas fueron un componente directo e indirecto del acelerado proceso de urbanización que experimentó la región (Rodríguez, 2002), hoy su papel ha variado sustancialmente. En la actualidad, los cambios en los patrones de distribución territorial que se asocian a las dinámicas de desarrollo ligadas a procesos de integración y competitividad territorial en una economía global, han planteado nuevos desafíos para comprender cómo estos novedosos fenómenos afectan y determinan las nuevas modalidades de migración. Sin embargo, existen algunas tendencias tan evidentes como la disminución de la extensión de las grandes metrópolis, el crecimiento de las ciudades intermedias y la conformación de grandes conglomerados alrededor de zonas metropolitanas.

De esta primera panorámica se desprende que en este período la migración interna vuelve a mostrar un gran dinamismo, expresado en múltiples investigaciones y estudios, y pasa a constituir un elemento relevante en la discusión de algunas áreas temáticas. Existe una serie de estudios de corte más clásico que se inscriben en lo que ha sido la tradición de la investigación sobre migración interna en la región. También hay estudios de fenómenos consolidados en los años ochenta y noventa que en esta década encuentran su madurez y estudios respecto de fenómenos emergentes y novedosos para la discusión experta.

Entre los trabajos de corte más clásico se encuentran los estudios descriptivos de Mundlak, Butzer y Larson (2002) en la República Bolivariana de Venezuela y los de Gómez Barrantes y Madrigal Pana (2002) en Costa Rica. Mediante la utilización de enfoques históricos estructurales basados en series de tiempo, en estos estudios se busca brindar una panorámica de la migración interna en dichos países. Por otra parte, en países con un alto componente de población rural, como Bolivia y Guatemala, todavía existen estudios centrados en la migración rural-urbana, como los trabajos de José Florentín Martínez (2003 y 2004) en Guatemala, que desde una perspectiva descriptiva analizan la conformación de los mercados de trabajo y su impacto en la migración rural-urbana hacia la ciudad de Guatemala, o la investigación de Blanes (2006), que estudia el proceso mediante el cual Bolivia pasó de ser un país rural a ser un país urbano, además de analizar cómo se ha conformado un eje central de atracción poblacional que concentraría en unas pocas décadas a casi tres tercios de la población total —la gran mayoría indígena— y cómo este fenómeno afecta a la demanda de servicios y de acceso al mercado de trabajo.

En el plano de la medición, la disponibilidad de los datos censales ha renovado la discusión y la definición de las consultas sugeridas para el módulo de migración de los censos de la ronda de

2010 (Naciones Unidas, 2008). En este marco, la principal novedad es el uso de microdatos censales para múltiples propósitos. Algunos trabajos subrayan las potencialidades de estos microdatos y se concentran en discutir y sugerir una batería de preguntas para el módulo de migración de los censos (Ribeiro de Oliveira, 2007; López Vega, 2007; Xu-Doeve, 2008). Finalmente, varios estudios se han centrado en la elaboración de modelos migratorios para utilizar en proyecciones de población a escala desagregada o en ajustes de datos (Martínez Pizarro, 2002). Asimismo, continuó el debate sobre la medición (Bell y otros, 2005; Xu-Doeve, 2005, Villa y Rivera, 2007).

En este período de crecimiento urbano, la dinámica migratoria de las metrópolis y de las ciudades intermedias sigue siendo un objeto de estudio prioritario. Los análisis basados en la ronda de censos de 2000 contribuyeron a matizar algunos planteamientos pues si bien la emigración neta desde las metrópolis no se revertió, tampoco se acentuó (Guzmán y otros, 2006; CEPAL, 2006; Pinto da Cunha, 2002; Matos y Ferreira, 2005). Por otra parte, en casos como los de las megápolis del Brasil, la hipótesis de la desconcentración concentrada se vio apoyada por los datos (CEPAL, 2008), aun cuando en la mayor parte de los otros países de la región hubo una desconcentración real.

Bajo el título “Metrópolis en movimiento”, Dureau y otros (2002) publicaron una importante comparación a escala global donde exponen estudios de más de 20 metrópolis en todo el mundo. Además del análisis comparativo, se revelan los fenómenos migratorios y de movilidad, reconociéndose rasgos emergentes como la suburbanización, el desdoblamiento de áreas céntricas, las crecientes distancias dentro de las ciudades y los mayores tiempos de traslado, la importancia de las políticas y los mercados de suelo y de vivienda, entre otros.

En la mayoría de estas investigaciones se cruzó la información censal a escala de divisiones político-administrativas menores (DAME) con las características sociales de los migrantes que se desprendían del censo. De este modo, se midió el impacto neto de la migración en aspectos claves como capital humano, índice de masculinidad y población económicamente activa. Algunos estudios fueron más allá y midieron el efecto de la migración sobre los índices de desarrollo humano (PNUD, 2006; Soloaga y Lara, 2007). También se comenzó a explorar la potencialidad de las encuestas de hogares para el análisis de la movilidad urbana, como ocurre en el trabajo de Hakkert y Martine (2007), donde se intenta contextualizar los flujos recientes en una perspectiva histórica más amplia enfocada en: i) flujos interregionales, ii) flujos interestatales, iii) migración de retorno, iv) migración a regiones metropolitanas y otras áreas urbanas, v) componentes del

crecimiento metropolitano y vi) diferencias entre migrantes y no migrantes. Por su parte, Navarro de Gimballi y Méndez (2002) analizan la composición socioeconómica y la concentración geográfica de las migraciones internas argentinas mediante la Encuesta permanente de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para el Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y Santa Fe. Su estudio indaga sobre la relación entre la probabilidad individual de obtener un empleo en otro mercado laboral y la magnitud y dirección de estas corrientes migratorias. Si bien estos procedimientos no están exentos de discusiones metodológicas respecto de la utilidad de las fuentes de información, representan una oportunidad de expansión del conocimiento en estas materias.

Sin embargo, en muchas otras investigaciones el territorio de referencia siguió siendo el de las divisiones político-administrativas mayores (DAM). Esto es válido para una buena cantidad de trabajos sobre convergencia regional —que en general tiene sentido a este nivel geográfico más agregado— que procuraron indagar sobre el efecto de la migración en dicha convergencia (Rodríguez, 2004a; Faura y Gómez, 2001). El esfuerzo más sistemático a escala regional en esta materia lo ha hecho el ILPES (2007) con sus trabajos sobre la evolución de las disparidades territoriales en los países de la región, aun cuando la migración interna no ha estado en el centro del análisis.

Por otra parte, numerosos trabajos se concentraron en una DAM (o en una agrupación de DAM) para evaluar el impacto de políticas o acontecimientos específicos. A este respecto, cabe destacar las investigaciones de Pinto da Cunha (2007 y 2002) sobre el centro-oeste brasileño, de Busso (2007b) sobre las provincias de San Luis y Córdoba en la Argentina y de Ana María Chávez (2007) sobre la región central de México.

Pero quizás lo más interesante y novedoso de este período sea la gama de asuntos emergentes vinculados a la investigación de la migración y la movilidad. En primer lugar está la migración intrametropolitana, donde son especialmente relevantes los estudios de Sabatini, Cáceres y Cerda (2001), Hidalgo (2007), Rodríguez y González (2006), Rodríguez (2007b) y Ortiz y Morales (2002) para el caso de Santiago. En estos trabajos se analizan los efectos de la segregación urbana en la composición y el funcionamiento de la metrópolis, dejando en evidencia fenómenos como la rururbanización de los sectores de altos ingresos y la expulsión de los grupos más empobrecidos hacia la periferia. En las urbes más grandes de la región se han realizado algunas investigaciones similares, destacándose los

trabajos de Sobrino (2003), Aguado (2006) y Graizbord y Acuña (2007) en México y de Brito (2006a y 2006b) en el Brasil.

En segundo lugar está la movilidad cotidiana (Delaunay, 2006), que llegó de la mano de la incorporación de preguntas sobre el desplazamiento al lugar de trabajo o estudio en la ronda censal de 2000⁸. Dentro de las investigaciones de este lapso cabría destacar las de Aroca (2007 y 2004) para Chile, donde se analiza un fenómeno novedoso —pero cada vez más recurrente— como el de los viajes diarios del lugar de residencia al de trabajo. A este respecto, se observa que ha aumentado el número de trabajadores en la II región de Antofagasta que declaran residencia en otra DAM, lo que conlleva desplazamientos significativos. Esto habla de cómo se configura una demanda por capital humano altamente calificado y especializado de cómo el mercado de trabajo reacciona ante las necesidades productivas de los territorios, en este caso asociadas a la minería.

Por otra parte, vuelven a tener relevancia las preguntas sobre los efectos de las políticas públicas y los modelos de desarrollo en la movilidad de la población. El estudio de Doña, Larrañaga y Torche (2003) sobre el efecto de la política de vivienda en Chile para limitar la capacidad de desplazamiento a otras ciudades o regiones constituye un ejemplo. Otra investigación importante en Chile es la de Durán (2005), que cuantifica los efectos de las políticas educacionales en la movilidad de las personas y en la convergencia regional. Por último, están los estudios de Gil (2003) en el Perú donde se explora a la familia como unidad de análisis y se mide el impacto del acceso a los programas sociales en la predisposición a migrar.

Una línea de investigación de enormes potencialidades analíticas es la de las vinculaciones entre migración interna y migración internacional. A este respecto, si bien el caso mexicano es el más documentado, también se han llevado a cabo novedosos estudios en la Argentina. Curran y Rivera-Fuentes (2003) analizan el impacto de las redes de migrantes —según su composición de género y el género del migrante— en los diferenciales de los movimientos migratorios internos e internacionales (hacia los Estados Unidos), canalizados por medio de normas y valores culturales. Por su parte, Canales y Montiel Armas (2007) exploraron las posibles conexiones entre la migración interna y la migración internacional en México y reconocieron que es un campo que necesita analizarse en mayor profundidad, al modo de los primeros intentos de la década anterior, como los estudios de Lozano, Roberts y Bean (1996). Cortés y Groisman (2004) constatan un

⁸ Pregunta que se realizó por primera vez en el censo de 1991 en la Argentina.

fenómeno de reemplazo de mano de obra en la provincia de Buenos Aires pues la tradicional fuerza de trabajo que se desplazaba desde las provincias hacia la capital ha sido sustituida por migrantes de países limítrofes que pasan a realizar los trabajos más precarios mientras los primeros engrosan las filas de pobres estructurales.

Otra manera de encarar la relación entre migración interna e internacional ha sido mediante investigaciones basadas en trabajos de campo, muchas de las cuales fueron realizadas por equipos multidisciplinarios y plurinacionales en zonas de frontera en países del Cono Sur. La cooperación francesa ha sido muy activa al respecto y ha fomentado la creación de equipos en la Argentina, Bolivia, el Brasil (Baeninger y Souchaud, 2007), el Paraguay y el Uruguay (Domenach, 2006). El principal aporte de estos trabajos radica es un enfoque conceptual amplio, diverso y actual: “La tendencia a emigrar responde, en adelante, a criterios múltiples: los cambios en la forma de vida, la globalización de la información, las brechas en la riqueza, la apertura de las regiones y de las naciones gracias al desarrollo de los medios de transporte, las perturbaciones del medio ambiente...” (Domenach., 2006, pág. 3). Asimismo, estos trabajos se destacan por utilizar una variedad de técnicas para levantar y analizar la migración y la movilidad. Por su enfoque en el terreno y su capacidad de captar datos que otras técnicas no captan, estos estudios han permitido profundizar en el conocimiento de la dinámica migratoria y distinguir los patrones migratorios y de movilidad específicos hacia diferentes localidades fronterizas.

Finalmente, esta década ha sido muy productiva en el plano metodológico. Además del refinamiento de los procedimientos de modelación estadística y econométrica (Golgher, 2007; Aroca, 2004; Soto y Torche, 2004), la disponibilidad de microdatos censales ha facilitado la elaboración de procedimientos novedosos para la estimación del impacto de la migración sobre las personas (Delaunay, 2007; Soloaga y Lara, 2007) y las zonas de origen y destino (CEPAL, 2008; Rodríguez, 2004a y 2004b). El diseño de técnicas indirectas de estimación de la migración mediante el uso de modelos y la utilización de las estimaciones de migración para proyecciones de población también se han visto favorecidos por la disponibilidad de los microdatos censales (Raymer y Rogers, 2007; Martínez Pizarro, 2002). En una línea más aplicada, algunos estudios se han centrado en ilustrar y diseminar ciertas líneas de explotación de la información que captura el módulo de migración de los censos (CEPAL, 2007a; Rodríguez, 2004b).

III. Marco metodológico

A. Fuentes y bases de datos

Los censos nacionales de población y vivienda, específicamente sus bases de microdatos en formato Redatam, constituyeron la principal fuente de datos utilizada en el estudio. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL cuenta con las bases de microdatos de los censos de las rondas de 1990 y 2000 de los siete países considerados en el estudio¹. Su trabajo previo con el módulo de migración de estas bases (Rodríguez, 2004a y 2004b) refuerza la expectativa de contar con resultados únicos y relevantes, como lo refleja la información procesada, sistematizada y desplegada en la ya mencionada base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC) del CELADE.

B. Medición directa mediante el uso de censos y medición indirecta en el caso rural-urbano

Para identificar a los migrantes y medir la migración, en los censos se incluyen preguntas sobre el lugar de residencia anterior y el lugar de residencia actual. Mientras que en los censos de derecho el

¹ En el caso de Costa Rica, se utilizó la información de la ronda censal de 1980. Por razones técnicas, no fue posible procesar la base de datos del censo argentino de 1991.

lugar de residencia coincide con el de empadronamiento, en los de hecho hay que efectuar una consulta específica al respecto. Para la interrogante sobre el lugar de residencia anterior hay varias modalidades pero las más extendidas son las preguntas sobre el lugar de nacimiento —que capturan una migración que se denomina absoluta o de toda la vida— y el lugar de residencia en una fecha fija anterior (por lo general cinco años antes del censo) —que capturan una migración que, por el lapso considerado, suele denominarse reciente. Ambos tipos de migración serán considerados en este capítulo, aunque a efectos de política la migración reciente tiene más relevancia porque la absoluta carece de período de referencia y por ende no es posible precisar si se trata de movimientos vigentes u obsoletos.

En este trabajo se considera migrantes a los individuos que tienen una residencia anterior diferente a la habitual al momento del censo. Las tres preguntas que se analizarán son las que usualmente se formulan en los censos: 1) lugar de residencia habitual, 2) lugar de nacimiento y 3) lugar de residencia cinco años antes del censo.

Las dos preguntas censales sobre residencia anterior (lugar de nacimiento y lugar de residencia cinco años antes del censo) presentan algunas limitaciones:

- No miden los movimientos intermedios de las personas pues siempre suponen un movimiento directo entre el lugar de residencia previo (nacimiento o cinco años antes) y el lugar de residencia actual.
- No registran a los que migraron y murieron antes del censo ni a los que migraron al exterior.
- No incluyen a los migrantes de retorno en el intervalo migratorio, es decir a los que migraron y volvieron a su lugar de origen (lugar de nacimiento o lugar de residencia cinco años antes).
- No incluyen a los niños menores de 5 años al momento del censo (solo pregunta por lugar de residencia cinco años antes).

Respecto de la migración, se considerarán sistemáticamente cuatro tipos de desplazamientos: a) entre divisiones político-administrativas mayores (DAM) de toda la vida, b) entre DAM reciente (últimos cinco años), c) entre divisiones político-administrativas menores (DAME) de toda la vida y d) entre DAME reciente (últimos cinco años). Respecto de la migración rural-urbana, en unos pocos casos se utilizará la medición directa y se usará la tipología clásica de cuatro categorías (urbana-urbana, rural-urbana, urbana-rural y

rural–rural). Para tener una estimación de la cuantía y del impacto de la migración entre zonas urbanas y rurales se aplicarán procedimientos indirectos de medición de la transferencia neta campo–ciudad. Para aquilatar la migración relacionada con las ciudades más grandes (migración metropolitana, tres ciudades por país) se estimarán sus flujos de entrada y salida y se segmentarán el origen y el destino en categorías relevadas por la literatura especializada.

C. Instrumental e indicadores genéricos

Los principales instrumentos que se utilizarán en este texto serán las matrices de origen y destino, además de matrices de indicadores de flujos y tabulados multivariados para la estimación de la selectividad y de las probabilidades condicionales de ser migrante. En términos de procedimientos y cálculos, se emplearán algunos clásicos para la explotación de las matrices de origen–destino—corrientes, saldos, tasas—, otros novedosos para la explotación de las matrices de indicadores de flujo—estimación del efecto neto y exclusivo de la migración siguiendo una metodología elaborada por Rodríguez (2004a y 2004b)—, estimaciones indirectas de la migración campo–ciudad (relaciones de supervivencia intercensales), cuadrículas de clasificación para sintetizar información sobre la evolución migratoria a escala subnacional, tipificación para probabilidades condicionales multivariadas e indicadores bivariados y multivariados de relación para análisis más específicos que requieren del control de variables.

Entre los indicadores disponibles para capturar la intensidad migratoria de un territorio determinado se usará uno *ex post*, es decir, que mide la frecuencia relativa de migrantes—definidos de acuerdo con criterios territoriales y temporales variables— dentro del territorio estudiado². Respecto de los indicadores de “atractivo” de los territorios, los principales referentes serán las tasas clásicas derivadas de las matrices de migración. Las probabilidades individuales de migrar conformarán otro indicador recurrente, en ocasiones condicionado para controlar el efecto de factores distorsionadores. Los indicadores de las “consecuencias” de la migración para zonas de origen y de destino serán las tasas derivadas de las matrices clásicas de migración y la proporción de cambio de atributos de las zonas de origen y destino debida exclusivamente a la migración (Rodríguez, 2004a y 2004b). A

² Como ya se ha expresado, la medición de la migración siempre depende de decisiones sobre límites administrativos y períodos de referencia y los cambios en estas definiciones repercuten sensiblemente en la estimación de la cantidad de personas que clasifican como migrantes.

escala individual, sobre todo para el análisis de la inserción laboral de los migrantes, el indicador privilegiado serán las comparaciones y los cotejos entre migrantes y no migrantes, netos de factores exógenos.

La combinación de los criterios de “antigüedad” y “escala” introduce una consideración crucial para el resto del documento y el estudio de la migración interna en general: el monto de la migración y sus principales factores asociados (características, determinantes, consecuencias) dependen críticamente de definiciones metodológicas relativas al período y a la división territorial de referencia del traslado. Por lo mismo, se deberán calcular al menos cuatro grandes matrices migratorias para lograr una estimación precisa de los patrones de movilidad espacial: las matrices de migración “absoluta” y “reciente” (cinco años antes del censo) entre divisiones político-administrativas mayores (DAM) y divisiones político-administrativas menores (DAME). Mientras entre las matrices según temporalidad hay una relación cuantitativa esperable —normalmente el acervo de migrantes absolutos debiera ser mayor que el de migrantes recientes, aunque no hay relación de subconjunto por la incertidumbre que entraña la migración de retorno—, entre las matrices según escala hay una relación cuantitativa analítica pues la migración a gran escala es un subconjunto de la migración a pequeña escala³. En efecto, todo movimiento entre DAM es simultáneamente un movimiento entre DAME, pero no todos los movimientos entre DAME son desplazamientos entre DAM (cuando las DAME de origen y destino pertenecen a la misma DAM). Por otro lado, existe la opción de contabilizar la migración sin usar la matriz. El problema es que de este modo no se capturan los flujos ni el sentido del movimiento, solo la condición migratoria de cada individuo. La idea es sencilla: todo individuo captado en el censo (aplicable y que responde) registra un lugar de residencia habitual actual (a la fecha de referencia del censo) y un lugar de residencia anterior (normalmente más de uno, ya que en las boletas censales suelen incluirse varias preguntas al respecto, precisamente para diferenciar tipos de migración)⁴. Por tanto, la persona es migrante toda vez que ambos lugares no coincidan y es

³ Aunque se trata de un asunto técnico que será abordado en el cuerpo del documento, basta decir que una avalancha migratoria reciente puede originarse con un acervo de migrantes de toda la vida nulo. Esto ocurriría en caso de que todos los migrantes recientes hayan sido emigrantes antiguos (saliendo de su localidad de nacimiento cinco o más años antes del censo) y hayan regresado en el período de referencia de la migración reciente (migrantes de retorno que no aparecerán como migrantes al cotejar lugar de nacimiento y de residencia al momento del censo).

⁴ Por ejemplo, las personas menores de 5 años al momento del censo quedan excluidas de la consulta sobre residencia cinco años antes del relevamiento y, por tanto, no entran en el cómputo de la migración reciente (son no aplicables en la base de datos).

no migrante si coinciden. De esta forma, se obtiene una variable a escala individual que permite cuantificar rápidamente el número de migrantes —según temporalidad y escala, lo que significa al menos cuatro nuevas variables individuales en la base de datos—, caracterizarlos con facilidad y obtener probabilidades condicionales de ser migrante⁵.

Finalmente, cabe anotar que varias (sino muchas) de las definiciones conceptuales y de las acciones operativas revisadas en los párrafos previos son, en la práctica, más complejas de lo expuesto. En particular, el manejo de la información sobre migración incluida en las bases de microdatos censales resulta una tarea respecto de la cual cabe una aproximación ad hoc, pues la manera de proceder dependerá de la estructura de cada base de datos. En algunas, los códigos de identificación de las DAME de residencia habitual y anterior están especificados directamente por la variable respectiva lo que, en principio, facilita la programación tendiente a obtener las matrices de migración. En otras bases, las DAME deben individualizarse mediante la construcción de nuevas variables con códigos únicos pues los originales no son exclusivos. Ello no obedece a un error de diseño; por el contrario, con tal disposición se persigue simultáneamente aumentar la compresión de las bases de datos y vincular de forma lógica los códigos de las diferentes divisiones territoriales que contempla el censo hasta llegar al nivel de la manzana. Su solución requiere de la generación de nuevas variables (“identificadores únicos”) mediante algoritmos generalmente sencillos.

El tratamiento de los no migrantes también varía de un país a otro. En tal sentido, las preguntas filtro sobre cambios de residencia alguna vez en la vida permiten introducir una nueva condición de no aplicabilidad en las consultas sobre residencia anterior, a saber: quienes respondieron de manera negativa a la pregunta filtro sobre cambio de residencia alguna vez en la vida no aplican para las consultas específicas de localidad/división político-administrativa (DPA) de residencia anterior. Esta manera de recoger información tiene algunas potencialidades, la más evidente de las cuales es la construcción de matrices de migración en cuya diagonal no se hallan los no migrantes sino las personas que son migrantes intra DPA, por ejemplo, migrantes entre DAME de una misma DAM. Es crucial que el investigador pueda activar con facilidad los valores “no aplica” y proceder correctamente mediante una imputación de lugar de residencia anterior (lugar de

⁵ El censo permite tabulaciones multivariadas de alta complejidad que se usan para obtener probabilidades multicondicionales. Una limitación de estos datos es que las variables condicionantes son captadas en el lugar de destino y en la fecha del censo, desconociéndose su valor cuando se produjo la migración.

empadronamiento si es un censo de derecho y de residencia habitual si es un censo de hecho), de lo contrario perderá a los no migrantes y cualquier indagación sobre la migración estará limitada por tal restricción. No es oportuno detallar ahora todos los procedimientos típicos (incluidas las pruebas básicas, los mecanismos de control y las anclas de validación), trucos, cuidados, problemas y señales de alerta que se logró identificar y sistematizar durante esta investigación, aunque todo eso debe considerarse como un capital adicional obtenido del estudio. En gran medida, este capital está presente en los programas de Redatam utilizados para obtener los resultados⁶.

D. Medidas de la migración

Aunque teóricamente la migración puede medirse de muchas maneras y mediante diferentes indicadores, a continuación se presentarán, de forma sintética, las medidas más usadas cuando se trabaja con datos censales. Por tanto, los resultados corresponden a estimaciones directas basadas en las cifras de la matriz de migración. En la sección sobre migración campo-ciudad se detallará una medida especial obtenida mediante el procedimiento indirecto denominado “de relaciones de supervivencia intercensales”. El énfasis estará puesto en las medidas que se emplearán en la sección de resultados de este documento.

1. Porcentaje de migrantes

Se aplica preferentemente a la migración absoluta, aunque también es posible usarlo en la migración reciente. A escala nacional, el numerador lo constituyen las personas clasificadas como migrantes (inmigrantes o emigrantes, dependiendo del punto de vista): todos los individuos cuyo lugar de nacimiento o de residencia cinco años antes del censo no coincide con el lugar de residencia habitual en el momento del censo (M en la ecuación (1)). El denominador es la población nacional de referencia (PNR), que por lo general excluye tanto a los migrantes internacionales como a los que no respondieron la consulta sobre lugar de residencia anterior. Se interpreta como la frecuencia relativa de migrantes dentro de la población nacional de referencia. Entonces, la fórmula de la proporción de migrantes (PM) a escala nacional es:

⁶ Los programas pueden solicitarse a los autores de este documento.

$$PM = \frac{M}{PNR} * 100 \quad (1)$$

2. Porcentaje de inmigrantes y emigrantes

A escala de subdivisiones, el porcentaje de migrantes no tiene utilidad porque la noción de migrante necesariamente se descompone en inmigrantes y emigrantes, por lo que debe calcularse un porcentaje para cada uno de los grupos. En el caso de los emigrantes, no hay problema con el numerador ya que allí solo se puede incluir a los emigrantes de la localidad de origen (E_i en la fórmula (2)). El dilema se plantea con el denominador, pues existe la tentación de usar la población residente en (i). Sin embargo, tal procedimiento no permite evaluar la importancia efectiva de la emigración porque el denominador incluye a los inmigrantes a (i). Por tanto, el cálculo pertinente debe hacerse sobre la población nacida en (i) o residente en (i) al inicio del período de referencia (PO_i en la fórmula (2) o $N_{i'}$ en la nomenclatura clásica de matrices de migración (Welti, 1997; Villa, 1991)) interpretándose como la fracción que representan los emigrantes dentro de la población de origen⁷. Entonces, la fórmula de la proporción de emigrantes (PE) para la localidad (i) es:

$$PE_i = \frac{E_i}{PO_i} * 100 \quad (2)$$

En el caso de la proporción de inmigrantes, nuevamente no hay problema con el numerador, ya que solo se pueden incluir los inmigrantes a la localidad de destino (i) (I_i en la ecuación (3)). El dilema se presenta con el denominador. Intuitivamente, debiera ser la población residente en la localidad de destino (i) (PR_i en la fórmula (3) o $N.i$ en la nomenclatura clásica de matrices de migración (Welti, 1997; Villa, 1991)) interpretándose como la fracción que representan los inmigrantes dentro de la población residente en (i). En este caso, la fórmula de la proporción de inmigrantes (PI) para la localidad (i) es:

$$PI_i = \frac{I_i}{PR_i} * 100 \quad (3)$$

⁷ Nótese que tal formulación es la propia de una probabilidad de emigrar, aunque en este caso la probabilidad no es independiente de la exposición al riesgo y, por ende, habría que controlar la edad para calcularla con rigor.

Dado que la disparidad de denominadores impide obtener una proporción de migración neta, se ha planteado la posibilidad de calcular la proporción de inmigrantes con el mismo denominador que la de emigrantes, tal como se expone en la fórmula (4), lo que sin embargo no resulta muy intuitivo.

$$PI_i = \frac{I_i}{PO_i} * 100 \quad (4)$$

3. Tasas de inmigración, emigración y migración neta

Las tasas de migración solo pueden calcularse con datos que refieran a un período fijo. En la práctica, esto significa que necesitan de la pregunta por lugar de residencia cinco años antes o de una combinación de consultas sobre residencia anterior y tiempo de permanencia o período de llegada. Su cálculo requiere obtener la matriz de migración. Aunque se puede calcular para el país en su conjunto, su aporte radica en el cálculo simultáneo para divisiones subnacionales, pues del cotejo de ambas es posible obtener la tasa de migración neta para cada subdivisión.

Las tasas de inmigración y emigración se diferencian solo en el numerador. De esta forma, la tasa de inmigración a la localidad de destino (j) se calcula como los inmigrantes del período (I_j en la fórmula (5)) sobre la población media de la localidad de destino (j) en el período (PM_j en la ecuación (5)). El numerador se divide por la cantidad de años del período para proporcionar una tasa anual. El denominador se obtiene como la media simple de los marginales de fila y columna de la matriz de migración, es decir, de la población al inicio y al final del período (P_j^0 o N_j en la nomenclatura clásica de matrices de migración para el primer caso y P_j^{0+t} o N_j para igual nomenclatura en la fórmula (6)) (Wolti, 1997; Villa, 1991). La tasa se interpreta como la frecuencia relativa de inmigrantes en el período de referencia y suele expresarse por mil.

$$TI_j = \frac{I_j}{5} * 1000 \quad (5)$$

$$PM_j$$

Donde:

$$PM_j = \frac{P_j^0 + P_j^{0+t}}{2} \quad (6)$$

La tasa de emigración sigue la misma lógica y solo cambia porque incluye a los emigrantes en el numerador. La tasa de migración neta se obtiene como la diferencia entre la tasa de inmigración y la de emigración. Su signo puede ser positivo o negativo, y se interpreta como el cambio relativo en la cuantía de la población como resultado del balance entre inmigrantes y emigrantes. Puede cotejarse con la tasa de crecimiento natural, aunque es frecuente que el denominador de la tasa de migración neta sea la población media de 5 años y más al momento final del censo y, desde luego, no incluye el impacto de la migración internacional.

Además de estas medidas de migración a escala territorial, se han adoptado otras para controlar los efectos distorsionadores de la intensidad de la migración (como las tasas estandarizadas por edad) y para medir la intensidad de la migración a escala de individuos. Estas últimas suelen ser medidas transversales que usan el procedimiento de cohorte hipotética para estimar el promedio de migraciones esperadas por individuo (Xu–Dove, 2008; Bell, Rees y Wilson, 2005; Van der Gaag y otros, 2003)⁸. En este trabajo no se emplearán estas medidas porque el interés se centrará en las tasas territoriales. Con todo, los tabulados multivariados destinados a obtener probabilidades de que las personas hayan sido migrantes según atributos como edad, sexo y educación son la base para los cálculos transversales de la intensidad migratoria a escala individual.

4. Medición de los efectos de la migración

Para cada país se definieron dos procedimientos y se utilizó uno para las variables demográficas y educativas y otro para las variables laborales. En el primero, para cada una de las variables seleccionadas se construyó una matriz de indicadores de flujos migratorios que se usó para estimar el efecto de la migración sobre las variables en los lugares de origen y destino, siguiendo el procedimiento elaborado por Rodríguez (2004a y 2004b). Los impactos de la migración interna se expresaron en términos del porcentaje de cambio respecto del nivel inicial de la variable. Por otro lado, se identificaron y midieron las brechas o diferencias entre migrantes y no migrantes de variables seleccionadas relacionadas con la participación laboral. Estas brechas

⁸ Intensidad migratoria bruta; Tasa de migración estandarizada; Tasa bruta de migración; Expectativa de migración; Intensidad migratoria máxima; Intensidad migratoria por edad; Distancia media recorrida; Índice de conectividad migratoria; Índice de desigualdad migratoria; Índice de eficacia migratoria; Tasa de migración neta global (López Vega, 2007 y Bell, Rees y Wilson, 2005).

se calcularon en el lugar de destino, dado que el censo no registra la situación laboral que tenían los migrantes en el lugar de origen.

El análisis a nivel de DAM se realizó sobre tres dimensiones (y sus respectivas variables e indicadores) que miden los impactos sociodemográficos de la migración interna:

- a) **Demográfica.** El objetivo fue analizar el impacto de la migración interna en el crecimiento y en la estructura de edad y sexo de la población. Los indicadores sintéticos utilizados fueron la edad media, el porcentaje de niños (de 5 a 15 años), el porcentaje de adultos mayores (de 60 años y más) y el índice de masculinidad de la población de 5 años y más por DAM en las áreas de origen y destino al momento del censo.
- b) **Capital humano.** El propósito fue analizar el impacto de la migración interna en el nivel educativo de las DAM de origen y destino al momento del censo. Las variables indicativas utilizadas fueron el nivel educativo de la población, que en este caso se midió a través del promedio de años de estudio de la población de 30 a 59 años, para controlar la edad —entendiendo que en esos tramos etarios no existe una modificación sustantiva del nivel educativo— y el porcentaje de población profesional, considerando como tal a todas las personas con 15 y más años de estudio.
- c) **Laboral.** La finalidad fue identificar las diferencias o brechas entre migrantes y no migrantes al momento del censo en los mercados laborales de las áreas de destino. Los indicadores utilizados fueron la tasa de participación laboral y la tasa de desempleo para las personas de entre 15 y 64 años.

IV. Migración interna y desarrollo: antecedentes y tendencias generales en el marco de la globalización y el cambio de modelo de desarrollo

Existe consenso en cuanto a que los profundos y acelerados cambios económicos, sociales y políticos que se han producido en las últimas tres décadas a nivel mundial, y que pueden sintetizarse de manera gruesa bajo el apelativo de globalización, han afectado los patrones de movilidad y migración, tanto interna como internacional (Naciones Unidas, 2001a y 2005). Por su parte, el cambio de modelo de desarrollo —de la sustitución de importaciones a la apertura y desregularización— modificó el funcionamiento de los mercados de trabajo, bienes y servicios, al tiempo que produjo fuertes transformaciones institucionales y políticas en los países de la región, repercutiendo en los factores de atracción y expulsión de los territorios subnacionales que la componen. Pero estos cambios no han producido efectos homogéneos sobre los países ni en su interior (CEPAL, 2008) debido a la concomitancia de varios procesos que se dieron tanto a nivel macroanalítico como meso y microanalítico.

Durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, los gobiernos nacionales diseñaron políticas a nivel de Estado-nación en las que, hasta fines de los años setenta, predominaron los esquemas centralizados de baja apertura externa, con fuerte participación estatal en la infraestructura social básica, en las políticas monetarias y cambiarias y en la provisión de servicios salud, educación y seguridad social. En las dos últimas décadas del siglo XX, los sistemas macroeconómicos y el diseño institucional que daba coherencia al

régimen de acumulación fueron cambiando hacia un sistema de mayor apertura externa, mayor desregulación, flexibilidad de los mercados de trabajo, bienes y servicios y un proceso de descentralización que otorgó mayor participación a las subregiones en el diseño y la gestión de políticas de desarrollo.

En este período, el estudio de la migración interna se diversificó y a las preocupaciones por las implicancias territoriales y migratorias de las transformaciones anteriores se sumaron, entre otras, las relaciones entre migración y ambiente (Martine, 1995), entre migración y desarrollo y segregación urbana (Arriagada y Rodríguez, 2004), entre migración y género (Heikel, 1995; Szasz y Lerner, 2003) y entre migración y pueblos indígenas (Schkolnik y Del Popolo, 2005).

Por otra parte, el siglo XX se caracterizó por grandes adelantos en materia de transporte. Las telecomunicaciones introdujeron una nueva impronta en las interacciones sociales vinculadas con la movilidad y la migración pues permiten una mayor interacción entre individuos y grupos sin que medien desplazamientos físicos de personas. Según Bericat Alastuey (1994), en la sociedad moderna se produce un “sedentarismo nómada” en los individuos que se desplazan para trabajar, comprar, educarse, curarse, divertirse y otros múltiples motivos, pero que no necesariamente cambian de residencia. Sumadas al acceso masivo a los medios de transporte, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han modificado la percepción y el uso del espacio y el tiempo por parte de las generaciones actuales.

A inicios del siglo XXI, las migraciones internas en los países latinoamericanos recogen todas las transformaciones comentadas en forma sucinta y parcial, pero entre ellos se observa una fuerte heterogeneidad en relación con su proceso histórico de desarrollo e inserción en el comercio internacional de las tres últimas décadas. En ese contexto, países como la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y México pueden considerarse de un nivel de desarrollo intermedio, principalmente exportadores de productos primarios (minerales, oleaginosas, cereales, fruta, carne, pescado, madera), con competitividad media o baja en los bienes manufacturados de complejidad intermedia (automóviles, textiles, artículos del hogar, metalmecánica, química), gran debilidad en la producción de bienes y servicios con uso intensivo de conocimiento y altos niveles de desigualdad socioterritorial. Por otra parte, países como Bolivia y Guatemala han presentado históricamente una estructura productiva primarizada, de baja competitividad internacional y uso intensivo de recursos naturales (CEPAL, 2006; Uthoff, 2006).

En el plano de las economías nacionales, las fuertes disparidades sociales y territoriales que han caracterizado a todos estos países a lo largo del siglo XX han mostrado fluctuaciones coyunturales, pero en esencia han mantenido y, en algunos momentos, ampliado las brechas socioterritoriales existentes en el período del modelo de sustitución de importaciones. En la segunda mitad del siglo XX no puede afirmarse que se haya cumplido la supuesta trayectoria de "U" invertida de las disparidades territoriales puesto que estas más bien parecen haberse acentuado (ILPES, 2007).

Cabe interrogarse respecto del papel que ha jugado la migración interna, ya sea fortaleciendo o debilitando la convergencia económica en estos países. La migración ha sido compleja y variada entre los lugares de origen y destino. Desde mediados del siglo XX, los siete países estudiados avanzaron en el proceso de urbanización y la tasa de crecimiento de la población urbana fue mayor en aquellos que iniciaron este proceso con posterioridad. Por ejemplo, en el Cono Sur de América Latina, de 1950 a 2000 la población total del Brasil registró una tasa de crecimiento anual media del 2,4%, en tanto que la de la población urbana fue de un 4,3% y la de la población rural fue de un -0,1% (CEPAL, 2004)¹. Si bien en 2005 más de la mitad de los brasileños vive en ciudades con más de 100.000 habitantes, las tasas de crecimiento anual de las ciudades se han ido desacelerando, del 5,2% en la década de 1950 al 1,2% en los años noventa. Las ciudades crecen cada vez más por su propio crecimiento vegetativo y menos por la llegada de migrantes rurales. Es por ello que la migración urbana-urbana adquiere cada vez más importancia.

Desde inicios de los años ochenta, los siete países atravesaron por la crisis y posterior transformación del modelo de desarrollo y, aunque con distinta intensidad, por la crisis de la deuda externa. Dado el fuerte comportamiento cíclico, la elevada volatilidad macroeconómica y los altos niveles de desigualdad que caracterizan a estos países, los resultados observables a inicios del presente siglo han sido diferentes tanto entre los distintos países como dentro de cada uno (por la heterogeneidad estructural interna, la concentración de patrimonios e ingresos a nivel socioterritorial y los diferentes niveles de centralización). Los años ochenta fueron caracterizados como una "década perdida" en términos de crecimiento económico para el conjunto de los países latinoamericanos, aunque Chile inicia un proceso de crecimiento sostenido en la segunda mitad de esa década

¹ Para el mismo período, en la Argentina estos valores fueron del 1,5%, el 2,1% y el -1,0%, en tanto que en Chile fueron del 1,9%, el 2,7% y el -0,3%.

(CEPAL, 1991). Los años noventa, en tanto, se definieron como una década de “luces y sombras” por la variabilidad en materia económica y social, con un crecimiento económico positivo pero, dadas las instituciones vigentes, más lento y distinto al necesario para disminuir los niveles de pobreza e indigencia observados hasta 1990 (CEPAL, 2006).

En general, el período 1990–1997 fue de crecimiento económico para los cuatro países del Cono Sur considerados, pero el lapso comprendido entre 1998 y 2002 fue recesivo y atentó contra los incipientes y escasos indicios de equidad socioterritorial del período anterior. Entre 2003 y 2005, los cuatro países mostraron tasas de crecimiento del producto positivas², mejoras en los términos del intercambio de productos primarios y aumentos en la tasa de crecimiento de las exportaciones respecto de la década de 1990 (CEPAL, 2005b)³. A inicios de los años noventa, Costa Rica, Guatemala y México lograron una mejora de los términos del intercambio y un aumento sostenido de las remesas de los migrantes internacionales que contribuyó a fortalecer el proceso de crecimiento económico, pero en el primer quinquenio del presente siglo la situación ha sido variada. En Costa Rica, los sectores ligados al ingreso de divisas (exportaciones de producción agropecuaria, producción de microprocesadores y turismo internacional) fueron las principales fuentes de crecimiento económico. Guatemala presentó tasas muy modestas de crecimiento económico en las que influyó un importante deterioro de los términos del intercambio, aunque las remesas de los emigrados al exterior superaron el 10% del PIB. A diferencia de lo ocurrido en los primeros años de la década de 1990, el crecimiento económico mexicano fue muy bajo, con descensos del PIB per cápita influidos, en parte, por la pérdida de competitividad internacional de la producción manufacturera en comparación con sus competidores de países asiáticos.

Aunque con algunas diferencias y características propias, a inicios del siglo XXI la Argentina, el Brasil y Chile ostentan niveles

² Se destaca el caso de la Argentina con un ritmo medio del 9% anual, Chile retoma el ritmo de crecimiento previo a la crisis y el Brasil y Bolivia, aunque con altibajos y un ritmo de crecimiento menor, también muestran en este período tasas de crecimiento positivas.

³ En la Argentina, y en menor medida en el Brasil, esto último se vio promovido por un tipo de cambio más elevado que en los años noventa, en tanto que Chile, con una apreciación cambiaria, ha mostrado una buena evolución en los indicadores de productividad de su fuerza de trabajo y un destacado impulso en el precio internacional de sus productos de exportación, principalmente el cobre. Bolivia experimenta un fuerte proceso de mejora en la relación de precios del intercambio externo, que contribuyó a un aumento sostenido de las exportaciones, sobre todo con un uso intensivo de recursos naturales (gas y soja) y poca demanda de fuerza de trabajo.

de urbanización superiores al 80% en etapas avanzadas de transición demográfica y con aumentos en los niveles de concentración territorial de la población en áreas metropolitanas y grandes ciudades. Costa Rica y México tienen niveles menores de urbanización (del 60% y del 70%, respectivamente). Bolivia y Guatemala presentan niveles aún inferiores y los flujos migratorios de las áreas rurales a las urbanas siguen siendo muy importantes. En pocas generaciones, los países más adelantados en la transición demográfica y urbana han pasado de sociedades predominantemente rurales y de alto crecimiento vegetativo a sociedades sobre todo urbanas y de bajo crecimiento vegetativo. Sus urbes de fines del siglo XX tienen muy poca similitud con las ciudades iniciales de origen ibérico de los siglos XVIII y XIX (Herrera, Pecht y Olivares, 1976). Las transformaciones de los modelos de desarrollo han implicado nuevas relaciones entre las dinámicas productivas, ambientales y demográficas en los heterogéneos territorios que componen estos siete países.

En suma, si bien los siete países considerados han tenido un entorno internacional común durante las tres últimas décadas, la situación de partida de cada uno de ellos (dotación de recursos, población, medio ambiente, estructura productiva, instituciones y demás) ha sido muy diferente y con fuertes disparidades internas. De acuerdo con la ubicación en los distintos momentos de su transición demográfica y urbana y sus indicadores socioeconómicos, es posible caracterizar a la Argentina y Chile como dos de los países latinoamericanos en las etapas más avanzadas⁴. El Brasil y México se encuentran en una situación intermedia y cercana a una etapa avanzada de la transición demográfica y urbana, con productos per cápita e índices de desarrollo humano inferiores a la media de la Argentina y Chile. Si bien Costa Rica puede ubicarse en una etapa avanzada de la transición demográfica y presenta uno de los mayores índices de desarrollo humano de América Latina, cuenta con un bajo nivel de urbanización en comparación con la Argentina y Chile. Bolivia y Guatemala se encuentran en las etapas iniciales de la transición demográfica y están más rezagados respecto del porcentaje de población urbana (véase el cuadro IV.1).

⁴ Inicialmente observada en la experiencia europea y vinculada también con enfoques sobre estadios del desarrollo y la modernización, la transición demográfica indica que el crecimiento vegetativo pasa de una situación de bajo crecimiento por alta fecundidad y mortalidad a otra también de bajo crecimiento pero con baja fecundidad y mortalidad por edades. En el medio se encuentra "la transición", que comienza con una baja en los niveles de mortalidad y sigue con una baja en la fecundidad. Por lo tanto, en la transición se produce un crecimiento de la población y un fuerte cambio en su estructura etaria. Se denomina transición urbana al proceso que va de un bajo a un alto nivel de urbanización del país.

Cuadro IV.1
ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COSTA RICA, GUATEMALA, MÉXICO Y AMÉRICA LATINA: INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS SELECCIONADOS, ALREDEDOR DE 2000

Indicador y año	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Costa Rica	Guatemala	México	América Latina
Población 2000 (En miles)	36 784	8 428	174 719	15 398	3 925	11 225	98 881	523 387
Tasa de crecimiento demográfico total 1995-2000 (por mil)	11,2	23,8	15,1	13,5	24,4	23,0	16,3	16,0
Densidad demográfica 2000 (personas por km ²)	13,0	7,7	19,3	20,6	76,3	103,0	39,0	25,6
Población urbana 2000 (En porcentajes)	90,5	62,4	81,2	85,3	59,0	46,1	69,8	75,8
Tasa de crecimiento medio anual de la población urbana (En porcentajes):								
1980-1990	1,9	4,3	2,9	1,8	4,6	3,0	2,8	2,8
1990-2000	1,4	3,6	1,2	1,6	(1980-2000)	6,7	2,5	2,4
Tasa de crecimiento medio anual 1950-2000 (En porcentajes):								
Urbana	2,2	3,2	4,0	2,6	4,2	3,8	3,9	3,5
Rural	-1,0	0,9	-0,1	-0,3	2,1	2,0	1,0	0,6
Población que reside en localidades de más de 20 000 habitantes (En porcentajes):								
1980	71,0	--	52,2	68,5	33,8	22,6	52,8	53,3
1990	74,9	49,6	58,4	72,1	--	24,3	57,1	58,7
2000	76,5	54,1	64,5	75,4	49,2	32,5	60,5	62,4
Tasa global de fecundidad estimada 1995-2000	2,63	4,32	2,45	2,21	2,58	5,0	2,75	2,75
Esperanza de vida al nacer 1995-2000	73,2	62,0	69,4	75,7	77,3	66,3	72,4	70,6
Tasa de mortalidad infantil estimada 1995-2000	21,8	66,7	34,1	11,5	11,8	45,5	31,0	32,4
Tasa de migración internacional estimada (por mil) 1995-2000	-0,6	0,0	0,0	0,8	6,9	-7,4	-4,2	-1,4
Relación de dependencia 2000	60,8	77,7	53,9	53,8	58,9	92,6	62,4	60,0
PIB per cápita a precios constantes de mercado de 1995 (En dólares):								
1990	5 535	805	3 817	3 759	2 959	1 347	3 925	3 387
2000	7 332	941	4 225	5 736	3 775	1 585	4 811	3 885

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004* (LC/G.2/264-P/B). Santiago de Chile, 2005. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: E/S.05.II.G.1; *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2/288-P/E). Santiago de Chile, 2005. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.05.II.G.161; y *Boletín demográfico*, N° 76 (LC/G.2/280-P), Santiago de Chile, 2005. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: E/S.05.II.G.87.

Por último, en materia de planes y programas, en la segunda mitad del siglo XX, en los países analizados se han tomado decisiones de política pública que tuvieron un impacto considerable sobre las actividades productivas y la dirección y magnitud de los flujos migratorios internos, aspectos con fuerte incidencia en la distribución territorial de la población. Entre otros instrumentos utilizados, se pueden mencionar las inversiones en infraestructura social básica, los incentivos oficiales (políticas de precios, subsidios y salarios diferenciales por áreas geográficas), las decisiones de localización de las empresas públicas productivas, las políticas de promoción industrial, las decisiones de cambio de la capital nacional (como en el Brasil) y las zonas francas. Todo esto ha dejado su huella en el patrón de asentamiento territorial de la población, que ha tenido y tendrá efectos sobre la dinámica y estructura demográfica de los territorios subnacionales.

V. Análisis comparativo: intensidad, determinantes y consecuencias de las tendencias de la migración interna

A. Migración interna y desarrollo de los países

1. Resultados

Del análisis de los cuatro tipos de migración entre divisiones político-administrativas en todos los países considerados en este estudio surgen varios resultados (véase el cuadro V.1). En primer lugar, una amplia mayoría de la población de estos países reside en la misma división político-administrativa mayor (DAM) en que nació; más aún, entre los países hay poca variación en la proporción de población que es migrante de toda la vida entre DAM, pues las cifras varían de un 10,8% en Guatemala a un 21% en Chile. De esto se desprenden cuatro conclusiones relevantes:

- a) Pese a que no es posible asociar estos índices de migración de toda la vida más bien bajos con una “fijación o inmovilidad geográfica” —por la migración de retorno y la migración entre divisiones político-administrativas menores (DAME) dentro de la misma DAM—, sí dan pábulo a la existencia de una “identidad” subnacional a escala de DAM, algo así como un peso específico de este macroentorno territorial y jurídico en el sentido de pertenencia de las personas. En todo caso, lo anterior no significa forzosamente conformidad o adhesión a este entorno, pues también puede ser resultado

de obstáculos para la salida. Cualquiera sea el caso, por su mera permanencia en la DAM la gente ha de conocerla y tener una red social en ella.

- b) En la mayor parte de los países, los migrantes de toda la vida están aumentando y aunque ello podría indicar un incremento de los desplazamientos a gran escala, el hecho de que esta medida no tenga período de referencia debilita mucho su validez como indicador de intensidad de la migración. Con todo, revela que hay una cantidad creciente de población, aunque aún bastante minoritaria, que se ha expuesto a traslados entre DAM, a veces incluso a larga distancia.
- c) Sin entrar aún en comparaciones entre países —que siempre son cuestionables por las diferencias entre unos y otros en materia de DAM (cantidad, extensión, distancias)—, las proporciones más elevadas de migrantes se registran en los que presentan un mayor nivel de desarrollo económico y social (la Argentina, Chile y Costa Rica), con valores del orden del 20%. Como contrapartida, las menores proporciones se presentan en Bolivia y Guatemala, justamente los países más pobres del conjunto de naciones indagadas. En una situación intermedia están el Brasil y México, que registran niveles de desarrollo también medios dentro de la región y se destacan por tener DAM relativamente extensas, sobre todo en el caso del Brasil, lo que afecta la probabilidad de que un cambio de residencia implique el cruce de un límite entre DAM (estados en el Brasil, entidades federativas en México). Esto último es importante porque los dos países que registran las mayores proporciones de migrantes de toda la vida entre este tipo de jurisdicciones tienen, comparativamente, DAM pequeñas, lo que facilita el cambio de residencia a esta escala.
- d) Estos niveles más bien bajos de migración entre DAM de toda la vida resultan, en principio, contrapuestos con el masivo proceso de redistribución espacial de la población que han experimentado estos países, algunos de los cuales han presenciado en los últimos 40 años una traslación de su eje principal de poblamiento (como Bolivia con el reemplazo del eje altiplánico sur-norte por el eje transversal oeste-este). Esto sugiere que algunos cambios que pueden afectar solo a una minoría de la población tienen poderosos efectos redistributivos en la geografía nacional.

En segundo lugar, el panorama cambia bastante cuando se considera la migración de toda la vida pero entre DAME. A continuación se presentan los principales hallazgos en esta materia:

- a) Como cabía esperar, las proporciones de migrantes aumentan bastante y en algunos países llegan a bordear el 50% (Chile incluso lo supera en 1982).
- b) Nuevamente, los países con menor grado de desarrollo económico y social (Bolivia y Guatemala) presentan los índices más bajos de migración, lo que sugiere una relativa fijación al lugar de origen dado que los municipios suelen corresponder a áreas relativamente delimitadas de territorio. Se reitera la sorpresa de Bolivia que sigue registrando niveles de migración absoluta más bajos de lo esperable a la luz de la profunda redistribución espacial que la población ha experimentado desde los años setenta. El factor común a estos dos países, superpuesto a su menor grado relativo de desarrollo, es su elevada proporción de indígenas, quienes, según la literatura, serían menos propensos a migrar (Del Popolo y otros, 2007). Por su importancia, esta hipótesis se evaluará más adelante en el estudio.
- c) Se diluye la tendencia sistemática de los niveles de migración a aumentar con el tiempo, ya que en dos de los cuatro países en que es factible efectuar ese seguimiento, la tendencia es opuesta o errática. Al respecto, cabe señalar que esta medición se ve afectada por las modificaciones político-administrativas, que suelen ser mucho más frecuentes a escala de DAME que de DAM y favorecer la captación de “migraciones ficticias” (Rodríguez, 2007a y 2004a). Otro factor que perturba la medición es la estructura político-administrativa de los principales aglomerados metropolitanos, pues en los países en que están compuestos por una gran cantidad de municipios, la migración intrametropolitana es más frecuente y puede elevar de manera significativa los niveles de migración a escala de DAME.

En tercer lugar, la migración de los últimos cinco años entre DAM ofrece una visión de las tendencias recientes en este plano. Además del dato esperable de una proporción de migrantes bastante menor que la acumulada en la migración de toda la vida, las cifras permiten concluir que:

- a) Guatemala se consolida como el país de menor movilidad seguido del Brasil que, como ya se indicó, se ve “castigado” por el tamaño de sus DAM.
- b) Chile se afirma como el país con mayor movilidad, aunque su tendencia es errática y aparece como desligada de la verificada con la migración de toda la vida entre DAM.
- c) Bolivia emerge con una significativa movilidad reciente a gran escala, lo que, como se verá más adelante, se asocia al persistente flujo hacia el oriente (en particular hacia Santa Cruz). Estos datos sí son compatibles con los profundos cambios que ha sufrido el país en materia de distribución espacial de la población.
- d) Si bien la propensión a migrar entre DAM no presenta una tendencia estilizada, en la mayoría de los países tiende a disminuir, en contraste con la tendencia generalizada al aumento de la migración de toda la vida entre DAM. Esta última conclusión es relevante por cuanto la migración reciente captada con la pregunta por residencia en una fecha fija anterior tiene la virtud de capturar la intensidad contemporánea. La propensión a migrar también se ve afectada por factores exógenos —como la estructura por edad, habida cuenta de la variación de esta tendencia con el ciclo de vida— que pueden incidir en su evolución a escala nacional. Con todo, esta inclinación resulta más bien sorprendente ya que las teorías dominantes no anticipan una reducción de la migración sino hasta fases avanzadas de desarrollo económico y social (y ningún país de la región está aún en esa fase) y la evidencia disponible sugiere que las desigualdades regionales, el principal desencadenante de la migración entre DAM, no se han reducido en los últimos 30 años (Silva, 2005; Cuervo González, 2003). Entonces, las razones para esta moderación podrían encontrarse en otros factores determinantes de la migración entre DAM, como la urbanización (y la consecuente atenuación de la migración del campo a la ciudad), el fortalecimiento de los flujos a pequeña escala (como los que acontecen en los procesos de “desconcentración concentrada” y “rururbanización”) y la decadencia de los grandes programas públicos de redistribución de la población.

Finalmente, la migración de los últimos cinco años entre DAME ratifica la variedad de situaciones entre los países estudiados ya que su intensidad —captada solo con la frecuencia relativa, que podría interpretarse como la probabilidad de cambiar de municipio en un

lapso de cinco años— va de niveles inferiores al 5% (Guatemala, 1994) a valores superiores al 17% (Chile, 1992). Aunque hay que reiterar que lo anterior no debe interpretarse directamente como una mayor propensión migratoria en Chile (por todas las prevenciones hechas antes en este texto), el caso es que se trata de diferencias reales y con efectos prácticos, pues los municipios de Chile están mucho más expuestos al intercambio migratorio que los de Guatemala, lo que afecta la dinámica socioeconómica, la administración y la planificación de dichos municipios. Esto se puede moderar si la diferencia se debe básicamente al intercambio entre municipios integrantes de un mismo aglomerado metropolitano (situación mucho más frecuente en Chile que en Guatemala), pero ello no impide que para estos municipios la migración intrametropolitana sea la fuerza motriz de su cambio sociodemográfico. Además, la información disponible sugiere que:

- a) México aparece después de Guatemala con los menores niveles de migración entre DAME. Además de los efectos distorsionadores antes mencionados, las cifras de México permiten introducir otro factor exógeno que alerta contra una lectura directa de estos datos en términos de propensión migratoria: la migración internacional, que muchas veces es alternativa a la interna y, por ende, “debilita” su intensidad, pero no la de la migración en su conjunto.
- b) El Brasil, en cambio, eleva significativamente sus índices debido a que se pasa de una estructura de 30 estados (DAM) a otra con más de 5.000 municipios (DAME), varios de los cuales son de creación reciente, motivando una probable captación de “migración ficticia”.
- c) La propensión a migrar entre DAME no presenta una tendencia estilizada pues nuevamente Chile muestra una trayectoria errática y Costa Rica una descendente, mientras los otros dos países con datos diacrónicos de esta migración exhiben una tendencia alcista. Vale decir que los hallazgos en esta materia conducen a un contraste entre nivel y tendencia de la migración entre DAME. Mientras que por una parte los mayores índices migratorios a esta escala se dan en los países de mayor nivel socioeconómico (Chile y Costa Rica), por la otra, en estos mismos países, esta migración muestra una tendencia al descenso, lo contrario a lo que ocurre en Bolivia y Guatemala. Nuevamente, este descubrimiento sorprende por cuanto varios procesos asociados a fases más intermedias y avanzadas del desarrollo económico-social —suburbanización, expansión de la conectividad y visibilización de las disparidades locales, entre otros— debieran aumentar esta migración. Una vez más,

en este caso podrían esgrimirse los factores determinantes antes citados para explicar el descenso de la migración entre DAM, añadiéndose un factor metodológico (la “migración ficticia” debida a cambios en los límites político-administrativos, que son mucho más frecuentes a escala de DAME y podrían alterar mediciones puntuales) y otro sustantivo (el potencial reemplazo de la migración por desplazamientos diarios, habida cuenta de la mejora de la conectividad)¹. Pero esta última es una hipótesis mas bien débil y, en principio, más relevante para la migración entre DAM (como lo revela el alto número de trabajadores “de semana” de la región de Antofagasta en Chile que provienen de la región metropolitana). Por tanto, las cifras vuelven a centrar la atención en los factores antes comentados: avance de la urbanización y fin de los programas oficiales masivos de redistribución (aunque esto también es más relevante para la migración entre DAM), entre otros.

Cuadro V.1
PAÍSES EN ESTUDIO: MIGRACIÓN ENTRE DIVISIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS
EN SUS CUATRO MODALIDADES, CENSOS DISPONIBLES

País	Año del censo	Toda la vida				Reciente			
		División político-administrativa mayor (DAM)		División político-administrativa menor (DAME)		División político-administrativa mayor (DAM)		División político-administrativa menor (DAME)	
		Migrantes	Porcentaje	Migrantes	Porcentaje	Migrantes	Porcentaje	Migrantes	Porcentaje
Argentina	2001	6 676 511	19,9	...	...	1 076 836	3,3	...	...
Bolivia	1992	875 405	13,8	1 574 497	25,0	304 894	5,6	514 945	9,6
	2001	1 241 772	15,2	2 126 486	26,3	424 671	6,0	709 248	10,0
Brasil	1991	21 622 102	14,8	...	...	5 012 251	3,8	...	...
	2000	26 056 925	15,4	62 768 192	37,1	5 196 093	3,4	15 315 242	10,0
Chile	1982	2 389 403	21,3	5 701 448	50,7	595 013	5,9	1 537 652	15,3
	1992	2 631 660	20,3	5 877 032	46,0	698 534	6,1	1 966 466	17,1
	2002	3 038 652	21,0	7 094 591	48,9	783 430	5,8	2 156 325	16,0
Costa Rica	1984	472 047	20,3	825 773	35,5	135 655	6,6	270 586	13,2
	2000	708 931	20,2	1 209 934	34,4	185 303	5,6	359 599	10,8
Guatemala	1994	888 868	10,8	1 393 412	16,9	174 817	2,6	312 102	4,6
	2002	1 236 620	11,1	2 236 584	20,0	266 715	2,9	644 990	7,0
México	1990	13 963 020	17,4	...	...	3 468 508	5,0	...	...
	2000	17 791 208	18,5	...	...	3 784 323	4,4	5 848 692	6,9

Fuente: Procesamiento especial de la base de microdatos censales.

¹ Como en el caso de Chile, donde la cúspide de la intensidad migratoria entre DAME coincide con una profunda reestructuración de las DAME que integraban Santiago y generó flujos ficticios de migración a escala intrametropolitana (para más detalles, véanse Rodríguez, 2007a y b y 2004a).

B. Migración interna y desarrollo dentro de los países

En la actualidad se ha desatado un gran debate sobre las modificaciones de los patrones migratorios dentro de los países de la región y diversos procesos se revelan como potenciales fuerzas de reestructuración (Rodríguez, 2007a y 2004a).

Uno de estos procesos es la globalización —y las nuevas modalidades de producción y división internacional del trabajo— y las diferentes formas en que las subdivisiones territoriales de los países se insertan en ella, sobre todo en lo que respecta a la introducción de su producción en los mercados mundiales. Esta línea de razonamiento se ha vinculado con la distinción entre zonas “ganadoras” que se acoplan exitosamente a la globalización y regiones “perdedoras” que quedan al margen del proceso. Como esta inserción de los espacios subnacionales en la globalización tiende a basarse en pivotes diferentes a los del pasado —ensamblaje, maquila y producción primaria y agroindustrial para exportación, servicios de alcance mundial, como los relacionados con el turismo, y empresariado privado desde los ajustes estructurales de los años setenta y ochenta vis-à-vis industria sustitutiva de importaciones y aparato del Estado hasta mediados de los años setenta—, es lógico concluir que se han modificado los ejes y los centros del dinamismo económico dentro de los países y con ello el sentido de los flujos migratorios². Por último, está la evidencia de que las disparidades territoriales en la región siguen siendo elevadas (Cuervo González, 2004).

Otro proceso es la urbanización, cuyo avance pone un límite natural (aritmético) a la migración campo-ciudad y fortalece los desplazamientos entre ciudades y dentro de las metrópolis (incluida su área circundante). Entre otras cosas, esto significa que los desplazamientos tradicionales a distancias largas y con propósitos laborales pueden comenzar a ser superados en cuantía por desplazamientos a distancias más cortas y con otros objetivos (por ejemplo, los residenciales). Tal cambio sería clave no solo para la “realidad migratoria” sino también para sus determinantes y consecuencias y, por esa vía, para las políticas y programas relacionados con ella.

En asociación con los dos procesos anteriores aparece un tercero que puede denominarse de manera genérica de “desconcentración”

² De hecho, diversos análisis del crecimiento económico a escala de DAM concluyen que este ha modificado su patrón histórico, pero de una manera tal que las desigualdades regionales persisten o incluso se agudizan (Cuervo González, 2003; Silva, 2005).

y que es apoyado por procesos paralelos verificados en la mayoría de los países de la región, como el de descentralización político-administrativa y el de expansión de la conectividad en sus diversas formas. Junto a las fuerzas desconcentradoras que desata la globalización —la urbanización avanzada y la descentralización—, la denominada crisis metropolitana, muy evidente en la región durante los años ochenta, provocó una reorientación de los flujos de migración que tendieron a diversificarse. De hecho, la evidencia disponible sugiere que algunas de las megápolis de la región se convirtieron en áreas de emigración neta en la década de 1980. Si bien durante algún tiempo se pensó que este fenómeno era irreversible, hoy se ha planteado un debate respecto del futuro de las metrópolis, en parte porque han sido revalorizadas por la misma globalización —aquí se incluyen los planteamientos relativos a las ciudades globales— y en parte porque su colapso inminente hacia fines de los ochenta no se concretó. Además, una línea de investigación plantea que esta desconcentración ha sido más bien ficticia, por cuanto se ha dado hacia los entornos de las grandes metrópolis que finalmente han ampliado su cobertura territorial funcional³.

Un cuarto proceso es la decadencia de las políticas de redistribución espacial y de los programas de desarrollo regional y territorial, que fueron muy activos en las décadas de 1960 y 1970 pero comenzaron a flaquear por problemas de financiamiento en los años ochenta y por cambios en la orientación de las políticas públicas en los últimos 15 años —tanto por el avance neoliberal y la reducción del tamaño y la influencia del Estado, como por los cuestionamientos de la racionalidad de tales programas (sobre todo por sus efectos ambientales y su voluntarismo) y el creciente reconocimiento del componente de derechos de toda acción pública, en ocasiones descuidado por estos programas. De esta manera, los masivos flujos promovidos por el Estado en varios países de la región quedaron sin este manto de apoyo y, por ende, con la posibilidad de revertirse o debilitarse si carecían de otras fuentes de sustentación.

A continuación, se presenta el análisis empírico que verifica hasta qué punto los procesos anteriores han modificado los patrones migratorios a escala de DAM⁴.

³ Esto se vincula con las tesis de ciudad difusa o ciudad archipiélago (De Mattos, 2001).

⁴ Un análisis a escala de DAME escapa a los objetivos y límites de este trabajo, pero es factible efectuarlo con la información sistematizada en la base de datos MIALC. De cualquier manera, el análisis a escala de ciudades es, en última instancia, un análisis de DAME seleccionadas.

1. DAM “ganadoras” y “perdedoras”

Dado que exponer en detalle la evolución de cada país a escala de DAM sería demasiado extenso y que ello está disponible en el informe técnico del consultor principal del proyecto marco de este documento, cuya síntesis fue publicada recientemente en una revista especializada (Busso, 2007a), a continuación se efectúa una presentación breve y comparativa de lo acontecido en los siete países en estudio. Para ello se usan los resultados ya expuestos en los capítulos sobre cada país y el diagrama V.1 con una síntesis del cuadrante de clasificación. Los resultados muestran un panorama donde se configuran regularidades, algunas predecibles y otras no tanto, y especificidades nacionales:

En general, predomina la estabilidad de la condición migratoria, lo que sugiere la presencia de fuerzas persistentes, ya sea de atracción o de expulsión. Con todo, la cantidad de DAM oscilantes no es insignificante y pueden ser clave para desentrañar los factores de mayor influencia sobre los flujos migratorios.

Diagrama V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: CLASIFICACIÓN DE LAS DIVISIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS MAYORES, SEGÚN CONDICIÓN MIGRATORIA INTERNA, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y 2000

Brasil			Bolivia		
	Ganan población TMN (+) 2000–1995	Pierden población TMN (-) 2000–1995		Ganan población TMN (+) 2001–1996	Pierden población TMN (-) 2001–1996
TMN (+) 1991–1986	Amazonas; Roraima; Amapá; Tocantins; Espírito Santo; São Paulo; Santa Catarina; Mato Grosso; Goiás; Distrito Federal; Rondônia	Pará; Sergipe; Mato Grosso do Sul	TMN (+) 1992–1987	Cochabamba; Tarija; Santa Cruz; Pando	Beni
TMN (-) 1991–1986	Rio Grande do Norte; Minas Gerais; Rio de Janeiro	Acre; Maranhão; Piauí; Ceará; Paraíba; Pernambuco; Alagoas; Bahia; Paraná; Rio Grande do Sul	TMN (-) 1992–1987		Chuquisaca; La Paz; Oruro; Potosí

(Continúa)

Diagrama V.1 (conclusión)

Chile			Costa Rica		
	Ganan población TMN (+) 2002–1997	Pierden población TMN (-) 2002–1997		Ganan población TMN (+) 2001–1996	Pierden población TMN (-) 2001–1996
TMN (+) 1992–1987	Valparaíso; Tarapacá	Atacama; Metropolitana de Santiago	TMN (+) 1984–1979	Alajuela; Cartago; Heredia; Limón	
TMN (-) 1992–1987	Antofagasta; Coquimbo; Lib. Gral. Bernardo O'Higgins; Los Lagos	Maule; Bío–Bío; La Araucanía; Aisén; Magallanes y Antártica	TMN (-) 1984–1979		San José; Guanacaste; Puntarenas

Guatemala			México		
	Ganan población TMN (+) 2002–1997	Pierden población TMN (-) 2002–1997		Ganan población TMN (+) 2000–1995	Pierden población TMN (-) 2000–1995
TMN (+) 1994–1989	Guatemala; Sacatepéquez; Peten		TMN (+) 1990–1985	Aguascalientes; Baja California; Baja California Sur; Campeche; Colima; Chihuahua; Guanajuato; Jalisco; México; Morelos; Nuevo León; Querétaro de Arteaga; Quintana Roo; Sonora; Tamaulipas, Tlaxcala	
TMN (-) 1994–1989	Chimaltenango; Escuintla	El Progreso; Santa Rosa; Sololá; Tonicapán; Quetzaltenango; Suchitepéquez; Retalhuleu; San Marcos; Huehuetenango; Quiché; Baja Verapaz; Alta Verapaz; Izabal; Zacapa; Chiquimula; Jalapa; Jutiapa	TMN (-) 1990–1985	Coahuila; Hidalgo; Yucatán	Chiapas; México, D.F.; Durango; Guerrero; Michoacán; Nayarit; Oaxaca; Puebla; San Luís Potosí; Sinaloa; Tabasco; Veracruz Llave; Zacatecas

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC), procesamiento especial de los microdatos censales.

La regularidad más importante es que entre las zonas expulsoras se encuentran las DAM que componen las áreas de mayor pobreza relativa, las más afectadas por la marginación y aquellas donde se asientan los pueblos indígenas: la casi totalidad del noroeste y noreste argentino (con excepción de Catamarca), las cuatro provincias altiplánicas de Bolivia (Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí), siete de los nueve estados del nordeste del Brasil, el centro-sur de Chile (en particular la IX región de la Araucanía), el oeste de Costa Rica (aunque en este caso las disparidades socioeconómicas entre DAM son menos marcadas), prácticamente toda Guatemala y el sur de México. Vale decir que las precarias condiciones de vida y las expresiones territoriales de la exclusión siguen siendo poderosas fuerzas de expulsión. Si el análisis se concentra en la tasa de migración neta, reveladora de la condición atractiva o expulsora de una DAM cualquiera, se verifica que, sin excepción, los niveles de desarrollo humano más altos son concomitantes con tasas de migración neta en promedio mayores, es decir, con mayor atractivo o menor expulsión (véase el cuadro V.2).

Cuadro V.2
ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, GUATEMALA Y MÉXICO: COEFICIENTE DE CORRELACIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE TASAS DE MIGRACIÓN Y VARIABLES DE POBREZA Y DESARROLLO HUMANO A ESCALA DE DAM, CENSOS DE LA RONDA DE 2000

País e indicador	Tasas de migración Censos de la ronda de 2000		
	Tasa de inmigración (En porcentajes)	Tasa de emigración (En porcentajes)	Tasa de migración neta (En porcentajes)
Argentina:			
IDH 1996	0,51	0,38	0,40
Bolivia:			
Pobres 1997	-0,53	0,53	-0,76
IDH 1994	0,33	-0,61	0,62
Brasil:			
IDH 1996	0,28	-0,20	0,45
Chile:			
IDH 1994	0,34	0,21	0,13
Guatemala:			
IDH 1995–1996	0,15	-0,15	0,23
México:			
IDH 1995	0,47	0,16	0,36
IDH 1997	0,49	0,16	0,38
PIB per capita 1997	0,43	0,02	0,40

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las tasas de migración: procesamiento especial de los microdatos censales respectivos; datos socioeconómicos: informes de desarrollo humano nacionales y estadísticas subnacionales oficiales.

También entre las DAM de expulsión, están aquellas donde históricamente se localizó la ciudad principal y que en los últimos 50 años se vieron ampliamente desbordadas por el proceso de metropolización (capital federal/ciudad de Buenos Aires en la Argentina, México, D.F., en México). Pero, en este caso, la causa de tal condición no radica en la pobreza ni la marginación históricas, sino en algunas transformaciones urbanas y metropolitanas relativamente conocidas (cambios en el uso del suelo, agotamiento del espacio urbanizable, aumento de los costos de la vivienda en zonas céntricas, políticas de vivienda social basadas en la construcción periférica y menor control de las “invasiones” en la periferia, entre otros), cuya consecuencia directa es la expulsión de residentes hacia la periferia de la ciudad y el desincentivo para la llegada masiva de inmigrantes por lo que tales flujos se reorientan a la periferia.

Las DAM de atracción se resisten a una estilización, salvo por el hecho de que, por diferentes causas, la mayoría son dinámicas en términos económicos y, sobre todo, de empleo. Ciertas DAM limítrofes aprovechan las externalidades de frontera para mejorar su competitividad y lograr una mejor inserción global (las entidades federativas de la frontera norte de México son emblemáticas de este caso). También hay algunas DAM extremas que se benefician de políticas públicas de promoción y apoyo que se han mantenido, con ciertos matices, desde la época de la sustitución de importaciones. En ciertos casos, lo anterior se ha superpuesto con el sostén de una actividad económica importante, mayoritariamente primaria como el petróleo, la minería o la madera (las provincias patagónicas de la Argentina, los departamentos orientales de Santa Cruz y Pando en Bolivia, la región de Tarapacá en Chile y varios estados amazónicos del Brasil son representativos de esta situación). En algunas situaciones, el turismo, en particular el de alcance global, ha resultado ser una fuerza productiva arrolladora y con una enorme capacidad de generar empleo, siendo el caso más destacable el de Quintana Roo en México. También están las DAM que reciben, por cercanía y, por ende, por razones residenciales y no productivas, los flujos provenientes de las DAM metropolitanas (la provincia de Buenos Aires en la Argentina, la región de Valparaíso en Chile y el estado de México son los casos más destacados). Finalmente, se encuentran las DAM que han logrado conservar un posicionamiento industrial o de servicios de jerarquía a escala nacional, con proyección en el plano internacional, lo que ha mantenido a diversos indicadores en niveles satisfactorios y atractivos para el resto del país (en esta situación podrían considerarse São Paulo y Santa Catarina en el Brasil y Nuevo León y Jalisco en México). Con todo, la lista de DAM atractivas está lejos de agotarse y hay muchas

que ameritan un examen más detallado. En algunos casos, como el del Distrito Federal del Brasil, la explicación de la migración neta positiva sostenida será fácil de encontrar, pero en otros será bastante más complejo.

Pocas DAM “metropolitanas”, que albergan a la ciudad principal del país, son de migración neta positiva en ambos censos (Guatemala y São Paulo), lo que proporciona un primer indicio de la inflexión experimentada por la atracción de los aglomerados metropolitanos.

Tal vez los casos más interesantes sean los de las DAM oscilantes, dado que son las menos frecuentes y resulta más factible poder realizar una indagación más pormenorizada. En Costa Rica no existen DAM de este tipo y en Bolivia solo el Beni presenta este comportamiento, con una emigración neta en el período 1996–2001 que parece deberse al decaimiento de los programas de colonización y a la erosión de los recursos destinados al desarrollo regional y territorial. La situación de este departamento contrasta con la de Santa Cruz, cuyo atractivo también se basó inicialmente en programas públicos pero después logró una sustentabilidad independiente que le ha permitido mantener su atractivo no obstante la finalización de los programas masivos de colonización y poblamiento del oriente. En la Argentina, cuya medición es especial porque coteja migración absoluta con migración reciente, hay varios casos de “recuperación de atractivo” que parecen responder a lógicas distintas y pueden tener como telón de fondo la crisis coyuntural de Buenos Aires (el censo de 2001 fue levantado dos meses antes de la devaluación), la histórica DAM de absorción de migrantes. Con todo, resulta sobresaliente el caso de San Luis, donde las políticas activas de desarrollo regional parecen haber tenido cierto éxito (Busso, 2007b), aunque con algunos altibajos (ILPES, 2007). En contraposición, la provincia patagónica de Río Negro parece ser el típico caso de una DAM impulsada por políticas de desarrollo regional que decae cuando estas se diluyen, ya sea por un cambio político o por una crisis económica (Cao y Vaca, 2006). Si bien en este caso hay algunos rubros dinámicos que generan un potencial endógeno (agricultura especializada, hidrocarburos, turismo), se trata de actividades muy sensibles a las modalidades de explotación y al ciclo económico. En el Brasil se constata la recuperación de estados que parecían destinados al carácter expulsor, como Río de Janeiro y Minas Gerais, lo que puede deberse al efecto del dinamismo que impone el turismo global en el caso del primero y a la consolidación de un rubro industrial y de servicios competitivo en el segundo⁵. Chile aporta

⁵ La complejidad y la envergadura de las DAM brasileñas dificultan el análisis, pues hay muchas fuerzas que actúan conjuntamente. No hay duda de que para ambos estados el análisis de los factores relevantes en su recuperación migratoria exige estudios más profundos.

varios casos interesantes: por una parte está la región metropolitana, donde se localiza Santiago, que se convierte en DAM de emigración neta en el último censo pese a la continuidad del aumento de su peso porcentual en la población nacional y la economía. En este caso, la evidencia disponible sugiere que más relevante que las externalidades negativas de aglomeración ha sido el atractivo de las regiones aledañas, que ofrecen un “mejor vivir” sin necesidad de abandonar el trabajo ni la vinculación regular con Santiago. Por otra parte, hay casos emblemáticos de recuperación del dinamismo económico que acarrea un aumento del atractivo migratorio: se trata de la IV región, cuya inserción en la economía nacional se ha basado en rubros que requieren de mucha mano de obra, como el turismo, la viticultura, la agroindustria y la construcción, y de la X región, que de la mano de la salmonicultura, los frutos del bosque y la madera ha incrementado significativamente su participación en la economía y el empleo nacional, y con ello logró atraer corrientes migratorias masivas. Un punto a destacar respecto de esta última región es que esconde mucha heterogeneidad, pues el motor económico (Puerto Montt) efectivamente se ha convertido en una ciudad muy atractiva, pero los otros dos polos productivos y político-administrativos (Valdivia y Osorno) no experimentaron el mismo auge y, de hecho, se mantienen como ciudades de emigración neta⁶. Por su parte, México proporciona tres ejemplos de recuperación migratoria: uno de ellos (Yucatán) puede haberse visto impulsado por el turismo global y otro (Hidalgo) por la desconcentración a pequeña escala de Ciudad de México.

C. Impacto de la migración interna y del desarrollo dentro de los países

La migración impacta tanto en las zonas de origen como en las de destino y su primera incidencia es estrictamente demográfica, pues afecta el volumen de la población. En tal sentido, contar con información de flujos y tendencias migratorias es de gran utilidad para las proyecciones demográficas subnacionales que hasta hace poco tiempo se preparaban con información escasa o nula sobre la migración. Pero el impacto de la migración también es cualitativo, ya que los flujos están compuestos por personas con características específicas, que no son representativas del área de origen ni de la de destino. Por eso, los flujos migratorios modifican el perfil de la población tanto en el lugar

⁶ La X región de Chile fue dividida en dos y actualmente Valdivia pertenece a una región distinta a Puerto Montt y Osorno.

de salida como en el de llegada. Entre los atributos demográficos que suelen verse más afectados por estos flujos están la estructura por sexo y edad y el nivel educativo. Esto se debe a que la selectividad de los flujos migratorios está documentada según sexo (en América Latina las mujeres tienen mayor propensión migratoria), edad (la migración es mucho más probable durante la juventud) y educación (la propensión tiende a aumentar con los niveles de instrucción) (CEPAL, 2004). Un punto importante que se desprende de ello es que la migración incide de manera directa en las brechas socioterritoriales. Para ponerlo de manera simple: la heterogeneidad de la estructura etaria a través de las DAM de un país (supongamos que solo a causa de dinámicas demográficas vegetativas disímiles) puede ser anulada o, por el contrario, exacerbada por la migración. Si los adultos mayores migran hacia las regiones más envejecidas, las disparidades se ensancharán. En suma, la migración puede ser un proceso clave para el cierre o acrecentamiento de las brechas socioterritoriales.

1. ¿Cómo afecta la migración a las disparidades socioterritoriales?

La pregunta que encabeza este acápite era respondida hasta hace poco mediante comparaciones entre migrantes y no migrantes, como se muestra en el cuadro V.3. Los problemas de esta aproximación son evidentes, puesto que por ser una muestra no representativa de la población, los migrantes suelen alejarse significativamente de los promedios de los no migrantes (ya sea por diferencias genuinas o por efectos de composición derivados precisamente de su selectividad). Las debilidades de este acercamiento no se superan introduciendo en el cotejo a los emigrantes (columna inexistente en el cuadro V.3), por cuanto tras los promedios de cada grupo están los números absolutos y la combinación de ambos parámetros es la que define la magnitud del efecto de la migración sobre un atributo determinado en la zona de origen y de destino.

Ante estas debilidades, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL elaboró un procedimiento ad hoc que ha sido difundido a través de diversos medios desde 2004 (Rodríguez, 2007a; Rodríguez, 2004a y 2004b). La idea central es usar la matriz de indicadores de flujo (proveniente de la matriz de migración reciente), cotejar sus marginales —uno de los cuales corresponde al atributo en el momento del censo (con migración) y el otro al atributo cinco años antes (sin migración)— y de dicha diferencia deducir si la migración tuvo un efecto (neto y

exclusivo) alcista o depresor del atributo⁷. La idea subyacente del procedimiento no es del todo original, pues ya estaba presente en la literatura especializada hace algunos años, tal como se aprecia en el gráfico V.1. Sin embargo, el gráfico refleja una aproximación simplificada e ideal a la cuantificación del efecto de la migración sobre los recursos humanos en el origen y el destino. La aproximación es simplificada porque solo considera dos divisiones territoriales y los países tienen muchas más, e ideal porque supone que se dispone de datos de la gente antes y después de la migración, lo que es infrecuente y, de hecho, inexistente en el caso de los censos. La ventaja del procedimiento propuesto, cuya aplicación se ilustra en el cuadro V.4 con el caso de la ciudad de Santa Cruz (1987–1992), es que opera solo con los microdatos censales y permite una estimación del efecto neto y exclusivo del intercambio migratorio de cada división territorial con el resto de las divisiones del país. El ejemplo del cuadro V.4 es elocuente sobre la flexibilidad que permite el procesamiento de microdatos censales para efectuar delimitaciones ad hoc (basadas en el nivel de referencia más desagregado en la pregunta sobre lugar de residencia anterior, en general el municipio).

Gráfico V.1
PROCEDIMIENTO “TEÓRICO” PARA CUANTIFICAR EL IMPACTO DE LA MIGRACIÓN
EN ZONAS DE ORIGEN Y DE DESTINO

	Región A		Región B		Migrantes
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	B A →
Antes de la migración					
Población (<i>En miles</i>)	1 000		500		100
Población con diploma de secundaria	800	80	250	50	70
Población sin diploma de secundaria	200	20	250	50	30
Diplomado A/ diplomado B (<i>En porcentajes</i>)	1,60				
Después de la migración					
Población (<i>En miles</i>)	1 100		400		
Población con diploma de secundaria	870	79	180	45	
Población sin diploma de secundaria	230	21	220	55	
Diplomado A/ diplomado B (<i>En porcentajes</i>)	1,75				

Fuente: Mario Polese, *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Libro Universitario Regional, 1998, pág. 198.

⁷ Para más detalles véanse: Rodríguez, 2007a, 2004a y 2004b. Cabe dejar constancia de que un supuesto clave del procedimiento es la invariabilidad o variabilidad idéntica para toda la población del atributo en los cinco años previos al censo, lo que se cumple casi totalmente en varios atributos relevantes, como sexo, edad, etnia y educación pasado cierto umbral de edad. Precisamente por esta razón, el procedimiento no se sugiere para atributos que varían en cinco años (desempleo, pobreza, estado civil), más aún si tal variación puede deberse a la migración (endogeneidad). Si se efectúa con la migración absoluta, el procedimiento arroja resultados carentes de sentido.

Cuadro V.3

BOLIVIA: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO, TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL, PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON CARENCIAS EN EL HOGAR Y DE JEFES DE HOGAR PROPIETARIOS DE VIVIENDAS (EN PORCENTAJES), SEGUN DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA HABITUAL, CONDICIÓN MIGRATORIA A ESCALA DE DAM Y BRECHA MIGRANTE-NO MIGRANTE, 2001

Departamento de residencia habitual	Promedio de años de estudio (población de 25 años y más)			Tasa de participación laboral (población de entre 15 y 64 años)			Población con carencias en el hogar (o pobre por NBI)			Jefes de hogar propietarios de viviendas		
	Immigrante	No migrante	Brecha inmigrante-no migrante	Immigrante	No migrante	Brecha inmigrante-no migrante	Immigrante	No migrante	Brecha inmigrante-no migrante	Immigrante	No migrante	Brecha inmigrante-no migrante
Chuquisaca	8,18	4,74	3,44	47,29	52,57	-5,28	31,68	61,58	-29,91	29,71	76,30	-46,59
La Paz	10,33	7,03	3,3	60,12	59,40	0,72	19,86	35,79	-15,93	34,18	69,74	-35,56
Cochabamba	8,54	6,44	2,1	58,89	58,69	0,2	28,79	44,06	-15,26	30,83	71,95	-41,12
Oruro	8,75	7,07	1,68	54,51	57,73	-3,22	33,01	45,69	-12,68	40,80	72,28	-31,48
Potosí	9,26	4,12	5,14	57,05	56,78	0,27	31,73	65,09	-33,37	38,25	80,33	-42,08
Tarija	7,96	6,17	1,79	62,38	58,96	3,42	31,71	41,18	-9,47	27,41	68,20	-40,78
Santa Cruz	7,94	7,50	0,44	66,74	59,81	6,93	38,82	37,78	1,03	27,03	59,68	-32,65
Beni	8,92	6,70	2,22	63,83	60,73	3,1	50,28	62,68	-12,39	39,03	66,53	-27,50
Pando	8,65	6,32	2,33	70,13	60,39	9,74	58,91	65,75	-6,84	37,29	74,52	-37,23
Total país	8,59	6,58	2,01	61,29	58,71	2,58	33,63	43,91	-10,28	31,18	69,40	-38,22

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, procesado con Redatam +SP a partir de datos censales del año 2000.

Cuadro V.4
SANTA CRUZ (BOLIVIA): EJEMPLO DE MATRIZ DE INDICADORES DE FLUJO USADA
PARA CUANTIFICAR EL EFECTO NETO Y EXCLUSIVO DE LA MIGRACIÓN SOBRE
LA ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA DE LAS CIUDADES SELECCIONADAS,
JEFES DE HOGAR, 1992

Zona de residencia al momento del censo (1992)	Zona de residencia cinco años antes del censo (1987)			Tota censo	Total cinco años antes	Diferencia absoluta	Diferencia relativa (En porcentajes)
	Santa Cruz	Otro cantón del depto. de Santa Cruz	Otro cantón fuera del depto. de Santa Cruz				
Santa Cruz	8,47	7,84	9,04	8,50	8,54	-0,04	-0,5
Otro cantón del departamento de Santa Cruz	7,91	4,78	6,47	4,95		Irrelevante	
Otro cantón fuera del departamento de Santa Cruz	10,09	8,44	5,71	5,75			
Total (cinco años antes)	8,54	4,99	5,75	5,94			

Fuente: Procesamiento especial de la base de microdatos censales.

Ahora bien, la aplicación de este procedimiento no elimina la necesidad de seguir sintetizando la información para efectuar análisis nacionales. Los resultados de este procedimiento permiten tener una estimación para cada división administrativa (DAM o DAME), lo que puede ser de gran interés para las autoridades y los analistas, pero no arroja una cifra consolidada que permita relacionar este impacto con ciertas condiciones iniciales. Y con frecuencia, ese es el propósito del investigador: verificar si la migración ejerce un efecto que reduce o ensancha las brechas territoriales dentro de un país. Para responder a esta última pregunta hay que utilizar otro instrumento: el coeficiente de correlación simple. Si la correlación es positiva, las DAM con niveles más altos en el momento inicial (cinco años antes del censo) son las que tienen un mayor incremento en el atributo respectivo y en promedio, causado neta y exclusivamente por la migración. Si es negativa, estas mismas DAM registran un menor incremento (que puede ser incluso negativo) en el atributo respectivo y en promedio, causado neta y exclusivamente por la migración.

En el cuadro V.5 se presenta un resumen de estas correlaciones para los siete países estudiados. A continuación, se detallan los principales hallazgos⁸:

Cuadro V.5
PAÍSES EN ESTUDIO: CORRELACIONES ENTRE VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS
SELECCIONADAS Y VARIACIÓN POR EFECTO DE LA MIGRACIÓN INTERNA
RECIENTE, CENSOS DE LA RONDA DE 1990 Y 2000

País	Año del censo	Indicadores correlacionados con el impacto que la migración interna genera sobre ellos					
		Promedio de edad	Niños (En porcentajes)	Adultos mayores (En porcentajes)	Relación de masculinidad	Promedio de años de estudio de la población de 30 a 59 años	Profesionales (En porcentajes)
Argentina	2001	-0,27	0,61	-0,04	0,64	0,02	-0,08
Bolivia	1992	0,48	-0,56	0,90	0,95	-0,14	-0,69
	2001	0,26	-0,32	0,67	0,17	0,85	-0,62
Brasil	1991	-0,02	0,07	0,53	0,83	-0,33	-0,15
	2000	-0,05	0,00	0,47	0,46	-0,02	0,06
Chile	1992	0,00	0,02	0,77	0,79	-0,50	-0,44
	2002	0,08	0,18	0,61	0,78	-0,71	-0,39
Costa Rica	1984	0,10	0,65	0,43	0,91	0,50	0,47
	2000	-0,19	0,42	0,35	0,27	0,06	0,25
Guatemala	1994	-0,63	0,15	0,21	0,74	0,02	-0,04
	2002	-0,67	0,21	-0,21	0,48	-0,04	0,04
México	1990	-0,04	0,34	0,53	0,54	-	-0,28
	2000	-0,17	0,29	0,50	0,19	-0,22	-0,10

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los cuadros anteriores.

Pese a que en primera instancia no se advierte una relación estilizada entre la edad media de las DAM en el momento inicial y el efecto de la migración sobre sus estructuras etarias —por cuanto los coeficientes en general son bajos y sus signos cambian según el país—,

⁸ El análisis de los coeficientes de correlación tiene la gran ventaja de sintetizar mucha información, pero su contracara es la pérdida de datos significativos, en particular los valores relevantes para calcular la correlación y, sobre todo, el efecto neto y exclusivo de la migración sobre cada atributo considerado en cada una de las DAM de los siete países estudiados. En general, el efecto de la migración a escala de DAM es escaso (rara vez se registran cifras superiores al $\pm 3\%$), pero a escala de DAME puede llegar a ser mucho más elevado. Mediante la sola consideración de la migración intrametropolitana en algunas ciudades seleccionadas (otro conjunto de datos que se excluyó de este documento pero que ya está disponible) se verifican aumentos del orden del 7% en los niveles educativos de algunas comunas como resultado de la “suburbanización de la elite” (Rodríguez, 2007a).

un examen segmentando de la estructura en sus dos componentes extremos (niños y adultos mayores) muestra un panorama muy diferente pues, con excepción de Bolivia, la migración entre DAM tiende a ensanchar las disparidades territoriales en la proporción de estos grupos etarios. Los coeficientes positivos, que predominan ampliamente, sugieren que las DAM con mayor proporción inicial de niños (en general las más pobres) son las que, en promedio, más aumentan tal proporción por efecto del intercambio migratorio con otras DAM. El mecanismo por el cual se produce este efecto es más bien complejo, ya que no deriva de la llegada de niños a estas jurisdicciones sino de la salida masiva de jóvenes, que indirectamente eleva la proporción de menores de 15 años. Con el aumento de la proporción de adultos mayores la explicación no es tan directa, pues esta proporción suele ser más elevada en las DAM con mayores niveles socioeconómicos que, como ya se mostró, tienen más probabilidades de ser atractivas. Por ende, si bien está claro que la emigración también tiende a elevar la proporción de la tercera edad (el caso más típico es el envejecimiento demográfico prematuro del campo), no es obvio por qué la inmigración habría de aumentar la proporción de adultos mayores, a no ser que en los flujos migratorios estuviesen sobrerrepresentados tanto estos como los jóvenes. En este caso será necesaria una indagación más profunda.

La migración entre DAM tampoco amortigua las disparidades en materia de distribución territorial de la población por sexo. Modelada con antelación por los flujos migratorios, en particular los del campo a la ciudad, esta distribución ha estado marcada por un desequilibrio básico que supone la existencia de una mayoría de mujeres en las DAM más urbanizadas, históricamente de atracción. Según los coeficientes desplegados en el cuadro V.5, la migración reciente ha profundizado esta brecha, pues las DAM con mayor masculinidad inicial la han aumentado por efecto neto y exclusivo de la migración.

Por último, respecto de los atributos que tienen que ver con la formación de recursos humanos, los coeficientes resultan mucho menos conclusivos, no porque sean nulos, sino porque carecen de un signo sistemático: en algunos países el signo positivo es sugerente de una migración que ensancha las brechas territoriales de capital humano —porque las DAM con mayores niveles educativos son las que experimentan mayores incrementos como resultado de la migración—, mientras que en otros el signo negativo indica justamente lo contrario. Tal vez el hallazgo más alentador sea el signo negativo que predomina en el caso de la proporción de profesionales y que

sugeriría que las DAM menos dotadas de estos cuadros tienden, en promedio, a experimentar los mayores aumentos de tal proporción por efecto del intercambio migratorio con otras DAM.

D. Estrategias migratorias y combate al desempleo

Los análisis de los siete países mostraron que la tasa de participación laboral de los migrantes a nivel nacional es, en general, mayor que la de los no migrantes, pero en la tasa de desempleo la situación es mucho más diversa. En los cuadros V.6 y V.7 se presenta una tipificación de las tasas de participación laboral y desempleo de los migrantes en los siete países en los dos últimos censos para observar qué pasaría con ambos indicadores si tuvieran la estructura de edad y años de estudio de los no migrantes. El resultado del cuadro V.6 muestra que si los migrantes tuvieran las mismas características de edad y años de estudio que los no migrantes tendrían una tasa de participación laboral inferior a la observada, pero de todas formas superior a la de los no migrantes (con la única excepción de Bolivia en 1992). La mayor participación laboral de los migrantes permitiría suponer, por estructura etaria y mayor nivel de educación, que también tienen menor tasa de desempleo que los no

Cuadro V.6
PAÍSES EN ESTUDIO: TIPIFICACIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL
DE LOS MIGRANTES, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y 2000

País	Año del censo	No migrante	Migrante	Tasa tipificada (migrantes)
Argentina	2001	58,16	64,09	59,27
Bolivia	1992	62,86	61,64	62,02
	2001	59,18	62,87	61,73
Brasil	1991	58,86	65,94	62,44
	2000	63,27	68,00	63,69
Chile	1992	48,77	55,07	51,45
	2002	51,19	55,54	52,09
Costa Rica	1984	51,20	53,55	51,78
	2000	51,50	56,70	53,83
Guatemala	1994	49,64	52,48	51,95
	2002	49,37	59,17	57,67
México	1990	47,68	54,08	51,38
	2000	54,71	61,77	58,64

Fuente: Elaboración propia.

migrantes. En el cuadro V.7 se observa que, aplicando el razonamiento anterior, la tasa de desempleo tiene una situación menos nítida y los resultados dependen del país y del año censal. De 13 observaciones, en 6 la tipificación muestra que la tasa de desempleo de los migrantes sería mayor a la observada si tuvieran la composición etaria y educativa de los no migrantes. En suma, aunque sean más propensos a trabajar, los migrantes tienen algunas dificultades específicas para encontrar trabajo lo que sugiere que hay un período de búsqueda de trabajo no exento de problemas.

Cuadro V.7
PAÍSES EN ESTUDIO: TIPIFICACIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO
DE LOS MIGRANTES, CENSOS DE LAS RONDAS DE 1990 Y 2000

País	Año del censo	No migrante	Migrante	Tasa tipificada (migrantes)
Argentina	2001	28,49	24,41	26,45
Bolivia	1992	2,47	3,67	3,56
	2001	4,37	4,99	5,18
Brasil	1991	5,00	5,09	5,01
	2000	14,88	17,36	16,78
Chile	1992	8,40	8,04	7,92
	2002	13,90	14,21	14,54
Costa Rica	1984	6,57	6,66	7,12
	2000	4,40	4,76	4,85
Guatemala	1994	0,66	0,73	0,67
	2002	0,86	0,79	0,77
México	1990	2,65	2,37	2,38
	2000	1,27	1,50	1,48

Fuente: Elaboración propia.

VI. Análisis comparativo: la migración campo-ciudad

A. El flujo entre zonas rurales y urbanas y su estimación directa; el caso del Brasil con sus potencialidades e incertidumbres

Siempre ha sido complicado hacer estimaciones directas de la migración campo-ciudad porque, pese a su aparente simplicidad, la tarea requiere de diversas consultas que permitan captar la condición urbana o rural de la zona de origen. Como en América Latina esta condición solo es válida a escala de localidad, sería necesario formular las consultas sobre residencia anterior a ese nivel y, una vez recogida la información, usar un nomenclador adecuado para imputar la condición urbana o rural a la localidad de residencia anterior. Si bien la recomendación oficial de las Naciones Unidas y de la mayor parte de los textos especializados es efectuar la pregunta sobre residencia anterior a nivel de localidad, en la práctica, en la mayoría de los países solo se pregunta a escala de división político-administrativa, llegándose hasta el nivel de municipio o comuna como mayor nivel de desagregación. En los pocos casos en que se consulta a escala de localidad, esta información no se codifica y termina perdiéndose¹.

¹ Como excepción, en Panamá sí se codifican todas las localidades de residencia anterior y posteriormente se les imputa una condición urbana-rural, lo que permite obtener estimaciones directas de la migración campo-ciudad (Rodríguez, 2007b).

Cuadro VI.1
BRASIL: MATRIZ DE MIGRACIÓN ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD, 2000

Situación del sector	Siempre vivió en este municipio	Residencia al 31 de julio de 1995						Total
		En este municipio, en la zona urbana	En este municipio, en la zona rural	En otro municipio, en la zona urbana	En otro municipio, en la zona rural	En otro país	En otro país	
Urbano	Sí	66 213 994						66 213 994
	No	44 813 466	1 211 381	10 775 021	2 032 908	129 122	58 961 898	
	Total	44 813 466	1 211 381	10 775 021	2 032 908	129 122	125 175 892	
Rural	Sí	19 639 303					19 639 303	
	No	823 177	5 326 411	1 345 422	1 161 891	14 522	8 671 422	
	Total	823 177	5 326 411	1 345 422	1 161 891	14 522	28 310 725	
Total	Sí	85 853 297					85 853 297	
	No	45 636 643	12 120 443	3 194 799	143 644	67 633 320	153 486 617	
	Total	45 636 643	12 120 443	3 194 799	143 644	67 633 320	153 486 617	

Fuente: Procesamiento especial de la base de microdatos censales.

Otra medida por la que han optado un par de países para captar estos desplazamientos en los censos es consultar de manera directa sobre la condición urbana o rural de la zona de residencia anterior. El gran problema de este procedimiento radica en que deja al empadronado la responsabilidad de identificar dicha condición, lo que para muchos puede resultar una tarea compleja de la que se obtenga una respuesta quizás poco confiable.

Esto es precisamente lo que se hace en el Brasil, donde se plantea una pregunta compleja que representa una manera heterodoxa de interrogar sobre la migración “reciente”, pues identifica migrantes y no migrantes en los últimos cinco años diferenciando, dentro de estos últimos, a los que “nunca han migrado”. Para comprobar la adecuación de los resultados se elaboró el cuadro VI.1, de tres entradas, cuyos resultados se sintetizan en los cuadros VI.2 y VI.3 con una tipología que permite cuantificar todos los flujos entre zonas urbanas y rurales. De acuerdo con esta tipología —que será retomada en la sección sobre las características individuales de los migrantes, pues permite un examen pormenorizado de los principales rasgos de los distintos tipos de migrantes entre campo y ciudad— el saldo migratorio entre campo y ciudad sigue siendo positivo para esta última, estimándose en 1.075.690 personas. Esta cifra se deduce de 3.244.288 personas que se movieron del campo a la ciudad (1.211.381 dentro del mismo municipio y 2.168.597 desde otro) y 2.168.599 que hicieron la migración opuesta (823.177 de la ciudad al campo del mismo municipio y 1.345.422 de la ciudad al campo de otro municipio).

Cuadro VI.2
BRASIL: TIPOLOGÍA COMPLETA DE MIGRANTES ENTRE ZONAS
RURALES Y URBANAS, CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS, 2000

Categorías	Casos	Porcentaje
Urbano no migrante toda la vida	66 213 994	43,1
Rural no migrante toda la vida	19 639 303	12,8
Urbano no migrante	44 813 466	29,2
Urbano migrante rural del mismo municipio	1 211 381	0,8
Urbano migrante urbano de otro municipio	10 775 021	7,0
Urbano migrante rural de otro municipio	2 032 908	1,3
Urbano migrante de otro país	129 122	0,1
Rural migrante urbano del mismo municipio	823 177	0,5
Rural no migrante	5 326 411	3,5
Rural migrante urbano de otro municipio	1 345 422	0,9
Rural migrante rural de otro municipio	1 161 891	0,8
Rural migrante de otro país	14 522	0,0
Total	153 486 617	100,0

Fuente: Procesamiento especial de la base de microdatos censales.

Cuadro VI.3
BRASIL: TIPOLOGÍA ACOTADA DE MIGRANTES ENTRE ZONAS
RURALES Y URBANAS, CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS, 2000

Categorías	Casos	Porcentaje
Urbano migrante rural del mismo municipio	1 211 381	7,0
Urbano migrante urbano de otro municipio	10 775 021	62,1
Urbano migrante rural de otro municipio	2 032 908	11,7
Rural migrante urbano del mismo municipio	823 177	4,7
Rural migrante urbano de otro municipio	1 345 422	7,8
Rural migrante rural de otro municipio	1 161 891	6,7
Total	17 349 799	100,0

Fuente: Procesamiento especial de la base de microdatos censales.

Estos mismos cuadros ofrecen bastante más información. En primer lugar, la pregunta filtro permite estimar la cantidad de personas que nunca habrían participado de las corrientes entre zonas urbanas y rurales (exceptuando los migrantes intramunicipales, que se pierden). Se trata de casi 86 millones de personas que representan el 72% de la población expuesta al riesgo. En segundo lugar, permite estimar el total de migrantes entre ambas zonas, que llega a 17.349.799 (un 11% de la población expuesta al riesgo). En tercer lugar, ofrece una jerarquía numérica de las cuatro corrientes posibles entre ambas zonas en la que, por lejos, predomina el flujo entre áreas urbanas con 10.775.021 migrantes (un 62% del total de desplazamientos entre ambas zonas).

En suma, las estimaciones directas del Brasil ratifican la pertinaz transferencia neta de población del campo a la ciudad y el predominio de la migración entre zonas urbanas. Asimismo, dejan en evidencia la posibilidad de construir tipologías migratorias que pueden ser muy útiles y relevantes para los análisis individuales. Cabe destacar que si bien el signo de la migración neta coincide con el que proporcionan las estimaciones indirectas, su monto difiere significativamente, como se verá más adelante. Aunque parte de la diferencia podría deberse a la pregunta filtro, que implica perder migrantes campo-ciudad intramunicipales, la totalidad de dicha diferencia no puede atribuirse a este factor. Queda pendiente una indagación más profunda para evaluar cuál de las dos estimaciones es más precisa.

B. Urbanización y transferencia rural-urbana: estimaciones indirectas

La transición urbana en América Latina y el Caribe ha sido concomitante con la transición demográfica y, de hecho, ambas se han reforzado. En una perspectiva global, la región sobresale dentro del mundo en

desarrollo más por su urbanización avanzada que por el progreso de su transición demográfica.

Como han recalcado los demógrafos especializados, la fuente demográfica de la urbanización ha sido la migración campo-ciudad, pues de no haber existido, la región se habría ruralizado a causa de la mayor tasa de crecimiento vegetativo del campo (resultado de su mayor nivel de fecundidad). Sin embargo, los mismos demógrafos han advertido que este empuje debe diferenciarse de la fuente del crecimiento de la población urbana. Esta distinción es relevante por razones analíticas y de política. Desde el punto de vista analítico es claro que en algún momento, pasado cierto umbral de nivel urbano, la expansión de la población que reside en ciudades se fundamenta en su propio crecimiento vegetativo. No obstante, la migración campo-ciudad puede seguir siendo el motor de la urbanización ya que mantiene un saldo positivo para las zonas urbanas que compensa su menor crecimiento natural. En materia de política, marcar esta diferencia es relevante porque actuar sobre la urbanización implica incidir en la transferencia campo-ciudad (sobre todo en la emigración del campo), mientras que intervenir sobre la expansión urbana supone concentrarse en el aumento vegetativo de su población.

Las estimaciones de las Naciones Unidas, ejecutadas a escala mundial y con propósitos comparativos, ya mostraban que para el conjunto de la región este crecimiento vegetativo explicó al menos el 60% de la expansión de la población urbana en las décadas de 1970 y 1980 (Naciones Unidas, 2001a). Como se muestra en los cuadros VI.4 y VI.5, sobre la base de la aplicación del procedimiento indirecto denominado "relaciones de supervivencia", las estimaciones para el grupo de países considerado en este documento sitúan esta contribución en torno a los dos tercios del crecimiento total en la década de 1990 y en descenso respecto de la década de 1980. En suma, la urbanización de la región sigue dependiendo de la migración del campo a la ciudad (que continúa siendo una transferencia de población del área rural a la urbana), pero la expansión de la población urbana se debe principalmente al propio crecimiento de la población residente en las ciudades. Hay algunas excepciones nacionales que coinciden precisamente con los países menos urbanizados (en particular Guatemala), lo que refuerza el argumento de la relación entre urbanización, migración campo-ciudad y porcentaje urbano de la población.

Un punto que no puede dejar de mencionarse es el cambio que ha experimentado la migración campo-ciudad según sexo. Históricamente, las mujeres han sido actores principales de este flujo, lo que se ha reflejado en la selectividad femenina de la migración regional detectada hasta los años ochenta (Rodríguez, 2004a). En casi todos los países, esta

preponderancia femenina se atenúa, o incluso desaparece, entre las décadas de 1980 y 1990. Más adelante se profundizará en este fenómeno, pero el agotamiento de puestos de trabajo típicamente femeninos para las mujeres que se trasladaban del campo a la ciudad parece ser la fuerza fundamental que explica este cambio, a la que se suma, en algunos casos, la ocupación de estos puestos por parte de inmigrantes extranjeros.

Cuadro VI.4
PAÍSES EN ESTUDIO: MIGRACIÓN NETA ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD Y
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA, 1980 A 2000^a

País	Migración neta		Crecimiento de la población urbana de 10 años y más					
	1980-1990		1990-2000		1980-1990		1990-2000	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	586 185	662 682	404 369	425 612	1 941 407	2 205 048	1 633 005	1 781 863
Bolivia	261 775	303 943	161 990	179 535	416 778	465 432	584 927	589 698
Brasil	4 005 159	5 162 469	4 258 566	5 225 301	10 816 867	12 051 455	12 282 118	14 574 437
Costa Rica ^b	39 601	43 055	165 872	172 130	93 375	101 132	353 631	363 375
Chile	58 369	88 166	195 824	186 799	705 529	741 482	995 766	944 185
Guatemala	102 029	123 992	396 674	427 812	243 852	281 872	661 302	723 548
México	1 949 061	2 048 205	1 941 112	2 242 374	5 784 350	6 323 907	6 117 569	6 986 233
Total	7 002 179	8 432 512	7 524 407	8 859 563	20 002 158	22 170 328	22 628 318	25 963 339

Fuente: Elaboración propia.

^a Se considera a la población de 10 años y más.

^b Se calculó el período 1970-1980 pues no hubo censo en la ronda de 1990.

Cuadro VI.5
PAÍSES EN ESTUDIO: PESO DE LA MIGRACIÓN NETA ENTRE EL CAMPO Y LA
CIUDAD SOBRE EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA, 1980 A 2000^a
(En porcentajes)

País	1980-1990		1990-2000	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	30,19	30,05	24,76	23,89
Bolivia	62,81	65,30	27,69	30,45
Brasil	37,03	42,84	34,67	35,85
Costa Rica ^b	42,41	42,57	46,91	47,37
Chile	8,27	11,89	19,67	19,78
Guatemala	41,84	43,99	59,98	59,13
México	33,70	32,39	31,73	32,10
Total	35,01	38,04	33,25	34,12

Fuente: Elaboración propia.

^a Se considera a la población de 10 años y más.

^b Se calculó el período 1970-1980 pues no hubo censo en la ronda de 1990.

VII. Análisis comparativo: la migración de las principales ciudades y la hipótesis de la desconcentración concentrada

En el marco de una investigación regional sobre tendencias de la migración interna, Rodríguez (2004a) procesó microdatos censales de la ronda de 2000 y publicó un cuadro comparativo de la migración reciente de algunas áreas metropolitanas seleccionadas de la región. Este procesamiento le permitió distinguir las metrópolis que conservaban el atractivo migratorio de las que lo habían perdido. Además, proporcionó indicios del efecto de la migración sobre el capital humano de las ciudades mediante la comparación del nivel educativo de inmigrantes y emigrantes.

Respecto del primer punto, sus resultados mostraron como factor distintivo clave la cuantía demográfica de las ciudades, pues las más pobladas (Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo y Santiago) tenían emigración neta, mientras que las de menor tamaño demográfico, con la excepción de San José de Costa Rica, registraban todavía una inmigración neta. De esta manera, se validaba la hipótesis de la pérdida de atractivo de las metrópolis a la vez que se reconocían sus límites. En efecto, para un grupo importante de ciudades, menores en cuantía demográfica pero principales dentro de los sistemas urbanos de los países, el atractivo migratorio seguía operando y la migración desde el resto del país continuaba siendo una poderosa fuerza de cambio. En relación con el segundo punto, los datos presentados sugerían que, en general, los efectos de la migración sobre el acervo de capital humano metropolitano de las ciudades seleccionadas eran adversos por cuanto

los emigrantes tenían una escolaridad mayor que los no migrantes y estos, a su vez, una mayor que los inmigrantes. La excepción era Santiago que, pese a perder población a causa de la migración, recibía un flujo de inmigrantes más calificado que los emigrantes y los no migrantes de la ciudad.

A más de tres años de publicado el estudio, se han registrado algunos avances que permiten ampliar y mejorar sus resultados con nuevos datos y técnicas y con una mayor elaboración de la información. En materia de información, se han añadido varias bases de microdatos censales. En términos de técnicas, en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL se han ideado procedimientos novedosos y simples para estimar el efecto neto y exclusivo de la migración sobre la población de los lugares de origen y destino. En relación con la elaboración de la información, es posible hacer distinciones relevantes entre los flujos (por ejemplo, entre migración interna “cercana” y “lejana”) con la conocida matriz de migración —esta vez especificada para cada ciudad, tal como se aprecia en el cuadro VII.1 para el caso del aglomerado metropolitano de Monterrey. La “migración cercana” se asimila al intercambio con municipios fuera del aglomerado metropolitano pero dentro de la DAM donde se localiza el aglomerado. La “migración lejana” se corresponde con el intercambio con municipios fuera de la DAM donde se localiza el aglomerado.

Al revisar de manera muy sucinta las cifras del cuadro VII.1 se concluye que la migración interna neta positiva de Monterrey se debe exclusivamente al intercambio migratorio de este aglomerado con las otras entidades federativas de México, pues la migración neta con el resto de los municipios de su propia entidad federativa (Nuevo León) es ligeramente negativa. De esta manera, la ciudad mantiene un alto atractivo para migrantes del resto del país y presenta un virtual equilibrio migratorio dentro de su propia entidad. En suma, el aglomerado metropolitano de Monterrey no se está “desconcentrando”¹ y tampoco es claro que se esté suburbanizando o convirtiendo en una “ciudad fragmentada o difusa”².

¹ Aunque eventualmente sí podría estar colaborando con la desconcentración del sistema urbano del país, si es que registra un saldo migratorio positivo con México, D.F.

² Lo que es compatible con las conclusiones de algunos estudios recientes específicos sobre esta ciudad: “En contraste con las metrópolis norteamericanas, y en menor medida con las canadienses, que presentan tejidos urbanos polinucleares discontinuos o fragmentados, se puede decir que el de Monterrey es un continuum centro–periferia compacto” (Garza, s/f, pág. 9).

Cuadro VII.1
 AGLOMERADO METROPOLITANO O DE MONTERREY, MÉXICO: MATRIZ DE
 MIGRACIÓN CON OTROS MUNICIPIOS DE MÉXICO AGRUPADOS EN DOS
 CATEGORÍAS DE “CERCANÍA”

Zona de residencia al momento del censo	Zona de residencia cinco años antes del censo			Total censo	Migración neta (total censo -total cinco años antes)	Tasa de migración neta (por mil)
	Monterrey	Otro municipio de Nuevo León	Otro municipio fuera de Nuevo León			
Aglomerado metropolitano de Monterrey	2 712 615	15 352	98 476	2 826 443	44 288	3,16
Otro municipio de Nuevo León	15 492	501 251	20 976	537 719		
Otro municipio fuera de Nuevo León	54 048	9 092	81 036 611	81 099 751		Irrelevante
Total	2 782 155	525 695	81 156 063	84 463 913		

Fuente: Procesamiento especial de la base de microdatos censales.

Nota: Las cifras del cuadro corresponden a la población mayor de 4 años que residía en algún municipio de México en 1995.

A lo anterior se pueden añadir la migración internacional (solo inmigración) e intrametropolitana, pero ninguna de ellas se analiza en este capítulo.

¿Qué muestran los censos de las rondas de 1990 y 2000? Sobre todo, se ratifica la heterogeneidad de la situación migratoria entre ciudades, tanto si se comparan países como si se analiza lo que ocurre en cada uno. En el cuadro VII.2 se exponen los resultados para los tres aglomerados metropolitanos más poblados de cada país³. Entre los hallazgos más relevantes cabe mencionar:

- a) En las comparaciones transversales entre países se da una combinación de situaciones, ya que coexisten las ciudades atractivas con las expulsoras. A principios del siglo XXI, en todos los países examinados al menos una de las tres ciudades es expulsora y, como contrapartida, también al menos una es atractiva.

³ Como suele ocurrir en los análisis de ciudades, estos resultados dependen críticamente de la delimitación del área metropolitana. En este trabajo hemos seguido la especificación territorial-administrativa propuesta en la base de datos de Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) (véase www.eclac.cl/celade/depualc/), pues presenta una desagregación hasta escala municipal, idónea para análisis desagregados de la migración interna.

- b) En general, las ciudades más pobladas de cada país tienen más probabilidad de ser expulsoras. La única excepción es Ciudad de Guatemala que en el último censo mostró una significativa reducción de su atractivo migratorio.
- c) Si bien el resultado anterior sugiere la eficaz operación de fuerzas desconcentradoras que reducen el atractivo de las grandes ciudades y aumentan el de otras localidades, las cifras obtenidas demuestran que no todas las urbes intermedias tienen esa capacidad, pues muchas ciudades secundarias también pierden población por migración.
- d) Lo que sí puede descartarse es la contraurbanización, es decir, la idea de que la emigración neta de las grandes ciudades se deba a desplazamientos masivo hacia zonas rurales. Esto se puede afirmar porque, como ya se mostró en un capítulo de este documento, el campo tiene una sangría migratoria persistente. En este sentido, la rururbanización que efectivamente ha acontecido en torno a algunas ciudades ha tenido una cuantía demográfica secundaria.
- e) Respecto del debate sobre “desconcentración concentrada”, la evidencia del cuadro VII.2 es ambigua. En países como el Brasil, en particular en el caso de São Paulo —aunque también en el de Río de Janeiro—, se apoya esta hipótesis. En efecto, el saldo migratorio negativo que registran ambos aglomerados metropolitanos resulta de la combinación de un saldo negativo abultado en el intercambio con el resto de los municipios de su propia DAM y un saldo positivo en el intercambio con los municipios pertenecientes a las otras DAM (que en el caso de São Paulo se registra en los dos censos). Lo que puede estar ocurriendo es que en ambas ciudades la mayoría de los emigrantes se estén dirigiendo hacia localidades próximas, con lo que su “pérdida de atractivo” sería más bien una ficción y, en cambio, podría estar materializándose una ampliación de su zona de influencia o la constitución de un área metropolitana extendida⁴. En una situación parecida podría colocarse a Ciudad de Guatemala ya que, si bien aún registra inmigración neta, los dos censos disponibles reflejan una pérdida migratoria con su entorno al tiempo que persiste

⁴ El uso del potencial se debe a que no se detalla el destino de los flujos intra DAM y, por ende, no se sabe si son a corta o a larga distancia. No es difícil llegar a una conclusión respecto de ese detalle, pero la tarea excede los propósitos de este trabajo. Queda pendiente para estudios ulteriores verificar la naturaleza de la emigración de la metrópolis de São Paulo hacia el resto del estado.

una abultada ganancia migratoria en el intercambio con el resto del país. Hasta el censo de 1992, Santiago se comportaba como Ciudad de Guatemala (con una tasa de inmigración neta mucho menor), pero su situación muestra un cambio en el relevamiento de 2002 pues pierde población en ambos intercambios. En Bolivia, Costa Rica y México la situación es precisamente la opuesta a la hipótesis de la “desconcentración concentrada”, ya que la emigración neta de sus ciudades principales obedece al intercambio con los municipios de otras DAM, mientras que dentro de su propia DAM todavía resultan “ganadoras”, o sea que el flujo de emigrantes desde ellas se dirige hacia localidades más bien lejanas⁵. En suma, la pérdida de atractivo parece ser un fenómeno real para la mayor parte de las ciudades examinadas, aun cuando la experiencia de aglomerados como Río de Janeiro y Ciudad de México, sugiere que el carácter expulsor no está predestinado a acentuarse.

Cuadro VII.2
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INDICADORES DE LA MIGRACIÓN
INTERNA DE LOS TRES AGLOMERADOS METROPOLITANOS PRINCIPALES,
CENSOS DE LA RONDA DE 1990 Y 2000

País y año	Agglomerado metropolitano ^a	Población ^b	Saldo migratorio interno	Tasa de migración neta (por mil)	Migración neta con el resto de su DAM	Migración neta con el resto del país (otras DAM)
Bolivia, 1992	La Paz	945 683	18 500	4,0	21 110	-2 610
	Santa Cruz	576 521	29 763	10,1	6 468	23 295
	Cochabamba	358 823	13 187	7,5	-296	13 483
Bolivia, 2001	La Paz	1 243 755	1 456	0,23	26,192	-24,736
	Santa Cruz	936 946	45 429	10,0	750	44 679
	Cochabamba	437 857	-2 688	-1,2	-2 584	-104
Brasil, 1991	São Paulo	13 799 037	13 806	0,20	-272 337	286 142
	Río de Janeiro	9 157 344	-92 677	-2,01	-24 365	-68 311
	Belo Horizonte	2 963 573	87 754	6,01	75 161	12 594
Brasil, 2000	São Paulo	16 113 306	-230 934	-2,8	-342 022	111 088
	Río de Janeiro	10 183 853	-29 012	-0,6	-49 898	20 886
	Belo Horizonte	3 675 985	62 662	3,4	43 126	19 536

(Continúa)

⁵ Nuevamente cabe mencionar que esta afirmación no es forzosamente apropiada porque en algunos países (en particular México y Costa Rica) desplazarse hacia otras DAM puede implicar un movimiento a corta distancia en el marco de una configuración “megapolitana” de la ciudad principal (Rodríguez, 2002).

Cuadro VII.2 (conclusión)

Chile, 1992	Santiago	4 052 652	42 518	2,1	-6 805	49 323
	Valparaíso	662 658	5 023	1,5	1 337	3 686
	Concepción	541 829	5 755	2,1	7 337	-1 582
Chile, 2002	Santiago	4,791,315	-49,717	-2,06	-31,892	-17,825
	Valparaíso	724,750	9,158	2,54	1,385	7,773
	Concepción	613,579	-7,825	-2,53	665	-8,490
Costa Rica, 1984	San José	648 740	-3 194	-0,99	959	-4 153
	Heredia	93 485	30 85	6,7	-758	3 843
	Cartago	95 804	13 40	2,8	389	951
Costa Rica, 2000	San José	1 018 415	-13 952	-2,7	287	-14 239
	Heredia	170 091	4 476	5,3	-2 256	6 732
	Cartago	153 074	2 972	3,9	713	2 259
Guatemala, 1994	Ciudad de Guatemala	1 247 078	38 263	6,23	-3 649	41 912
	Quetzaltenango	87 963	1 909	4,39	739	1 170
	Escuintla	73 645	-2 729	-7,28	-640	-2 089
Guatemala, 2002	Ciudad de Guatemala	1 847 426	11 155	1,2	-31 487	42 642
	Quetzaltenango	109 668	1 105	2,0	897	208
	Escuintla	101 285	-2 708	-5,3	-570	-2 138
México, 1990	No se preguntó por municipio de residencia cinco años antes					
México, 2000	Ciudad de México	15 626 735	-31 784	-0,41	18 973	-91 951
	Guadalajara	3 074 595	-14 617	-0,95	-8 479	-6 138
	Monterrey	2 826 443	44 288	3,2	-140	44 428

Fuente: Procesamiento especial de la base de microdatos censales.

^a Definición del área metropolitana: véase la base de datos DEPUALC [en línea] <http://www.eclac.cl/celade/depualc/>.

^b Población de 5 años y más y residentes en el país cinco años antes del censo y con respuestas válidas en las consultas sobre lugar de residencia habitual y lugar de residencia cinco años antes.

VIII. Análisis comparativo: la selectividad migratoria con especial énfasis en la migración indígena

En el cuadro VIII.1 se presenta una síntesis de la selectividad migratoria en sus dimensiones clásicas (edad, sexo, educación), pero haciendo una distinción, hasta la fecha no efectuada en estudios comparativos de países, entre indígenas y no indígenas. El cuadro permite un análisis de tres sesgos “individuales” de la migración entre DAM y DAME: el de género, que se capta mediante la relación de masculinidad; el de educación, que se indaga mediante la proporción de personas sin educación y con educación universitaria; y el de edad, que se captura mediante el porcentaje de jóvenes. Las cifras del cuadro VIII.1 se analizarán considerando las diferencias entre los dos tipos de migración expuestos y teniendo como eje principal la selectividad migratoria entre los indígenas y como eje secundario la comparación de esta selectividad con la de los no indígenas.

En lo que atañe al índice de masculinidad no hay un patrón estilizado, ya que en tres de los seis países analizados (el Brasil, Guatemala y México) el valor del indicador es menor en el caso de los migrantes entre DAM y en los tres restantes (Bolivia, Chile y Costa Rica) es menor entre los no migrantes a la misma escala. Algo parecido ocurre en el caso de los migrantes a nivel de DAME. Es decir que en los indígenas no se verifica el predominio femenino entre quienes migran, que ha sido destacado como una peculiaridad de América

Latina desde las primeras investigaciones sobre el tema¹. Sin embargo, y en línea con los resultados obtenidos por Rodríguez (2004a), el predominio femenino en la migración interna ha estado cediendo tanto en el caso de los indígenas como de los no indígenas. De cualquier manera, la selectividad femenina —cada vez menos evidente a escala global— parece ser más la excepción que la regla en el caso de los pueblos indígenas. Estos resultados deben considerarse como una primera aproximación, pues pueden originarse en combinaciones de diferentes flujos migratorios, cada uno con su particular selectividad según sexo, tal como lo demuestra el contrapunto entre el flujo campo-ciudad y el flujo hacia zonas de frontera destacado en las primeras investigaciones sobre la temática. Asimismo, son la síntesis de flujos de diferentes pueblos indígenas, los que pueden tener selectividades peculiares según sexo.

Lo que sí existe es un patrón respecto de la educación, compatible con lo que predicen las teorías hegemónicas y con las investigaciones previas, que indica que la selectividad se incrementa con la educación (Rodríguez, 2004a). Entre los migrantes indígenas de todos los países analizados hay una mayor proporción de personas con alta escolaridad (estudios universitarios) y una menor proporción de personas sin educación. En algunos las diferencias son incluso muy marcadas. Por ejemplo, en el Brasil la proporción de personas sin educación es del 13,6% entre los indígenas migrantes entre DAM y sube al 30,9% entre los no migrantes. Este patrón también se cumple de manera sistemática (salvo un par de excepciones) con los no indígenas, por lo que puede concluirse que la selectividad educativa no se ve afectada por la pertenencia étnica. Para las zonas de asentamiento indígena, que en general son más rurales y de emigración neta, esta regularidad implica el riesgo de pérdida de recursos humanos, ya que los que emigran tienden a tener más educación que los que se quedan o los que llegan².

¹ Hasta principios de los años ochenta, esta peculiaridad se atribuía al peso de la migración campo-ciudad, pues en la migración hacia las fronteras agrícolas había predominio masculino (Cardona y Simmons, 1975). Sin embargo, en el análisis de los microdatos de los censos de las rondas de 1980, 1990 y 2000 que efectúa Rodríguez (2004a), se concluye que las mujeres siempre han predominado en los flujos entre DAM y entre DAME, pero que eso podría estar cambiando de conformidad con los resultados de la migración reciente de la ronda de censos de 2000.

² Esta conclusión puede verse afectada por un problema de endogeneidad dado que la migración puede ser un paso previo y necesario para alcanzar mayores niveles de escolaridad. En gran medida, este problema se acota por el hecho de tratarse de migración reciente y, por ende, el efecto antes comentado no puede superar los cuatro años de escolaridad adicionales. Dado que este monto es de todas formas elevado, se hicieron pruebas con la población mayor de 30 años en el entendido de que esta ya había terminado su escolarización al migrar en algún momento de los cinco años previos al censo. Los resultados ratifican la selectividad educativa de los migrantes.

Países en estudio: Migrantes entre DAM y DAME, selectividad migratoria según rasgos seleccionados por condición indígena, ronda censal de 2000
 Cuadro VIII.1

País y año	Reciente entre DAM				Reciente entre DAME			
	Migrante indígena	Migrante no indígena	No migrante indígena	No migrante no indígena	Migrante indígena	Migrante no indígena	No migrante indígena	No migrante no indígena
Bolivia 2001	94,8	97,3	94,0	95,7	96,0	98,1	93,9	95,6
Brasil, 2000	92,0	97,4	98,6	95,9	No disponible	No disponible	101,7	94,1
Chile, 2002	105,4	109,0	100,9	94,4	98,6	101,4	106,7	98,9
Costa Rica, 2000	112,9	104,8	106,7	98,9	111,1	102,1	94,9	93,7
Guatemala, 2002	107,6	90,8	94,9	93,7	100,5	91,7	99,3	94,0
México, 2000	97,2	94,5	99,3	93,9	97,6	91,9	99,3	94,0
Bolivia 2001	16,4	13,2	12,0	8,4	13,7	11,3	12,1	8,4
Brasil, 2000	3,7	6,7	1,8	5,5	No disponible	No disponible	8,2	16,5
Chile, 2002	14,6	29,2	8,8	17,7	14,2	28,1	2,5	9,9
Costa Rica, 2000	5,3	12,3	2,6	10,1	4,9	13,1	0,7	5,4
Guatemala, 2002	1,6	6,3	0,7	5,6	1,2	9,0	2,1	8,6
México, 2000	4,2	13,4	2,2	8,8	5,9	14,5	2,1	8,6
Bolivia 2001	7,5	9,1	10,9	15,3	8,1	9,7	11,0	15,5
Brasil, 2000	13,6	12,6	30,9	15,1	No disponible	No disponible	10,9	6,8
Chile, 2002	6,6	5,1	10,5	6,7	6,7	5,4	28,8	9,9
Costa Rica, 2000	17,3	10,5	28,4	9,9	17,7	10,2	43,2	20,5
Guatemala, 2002	36,3	17,0	43,4	20,2	43,2	15,6	26,4	12,0
México, 2000	19,1	9,4	26,3	11,9	19,2	9,4	33,4	29,6
Bolivia 2001	46,6	46,3	33,9	30,2	46,0	45,2	25,3	24,6
Brasil, 2000	45,5	42,9	25,3	31,5	No disponible	No disponible	30,5	28,7
Chile, 2002	45,1	38,9	26,4	25,4	40,0	34,2	33,4	33,1
Costa Rica, 2000	41,5	37,2	30,8	29,0	39,8	36,0	30,5	31,8
Guatemala, 2002	47,4	44,8	33,5	33,2	40,7	39,7	30,5	31,8
México, 2000	51,0	43,3	30,8	32,1	47,5	41,7	30,5	31,8

Fuente: Procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

En lo que refiere a la estructura etaria, también se comprueba que los indígenas no escapan a la fuerte relación entre ciclo de vida y migración. En efecto, mientras la proporción de jóvenes entre los migrantes indígenas a escala de DAM supera sistemáticamente el 40%, llegando al 50% en algunos casos, entre los no migrantes indígenas esta proporción es inferior al 35% y en algunas ocasiones bordea el 25%³. Cabe destacar que este comportamiento no es exclusivo de los indígenas, pues los migrantes no indígenas también tienen una representación de jóvenes muy superior a la de los no migrantes no indígenas. Con todo, en general las diferencias en la proporción de jóvenes entre migrantes y no migrantes son más abultadas en el caso de los indígenas, lo que implica que la selectividad etaria opera con más intensidad entre ellos.

Este análisis permite concluir que, en general, los principales factores de selección de los migrantes siguen operando como en el pasado, aun cuando la selectividad según sexo está atenuándose. No hay indicios firmes de la doble joroba de la probabilidad de migrar con la edad, típica de los países desarrollados, aunque en países como Chile han surgido algunos patrones de migración de adultos mayores bien peculiares y relevantes (Rodríguez, 2007a). Finalmente, se concluye que la educación sigue actuando como motor de la migración.

³ Medida como el porcentaje de personas de 15 a 29 años sobre el total de población de 5 años y más (la población de 0 a 4 años está excluida del análisis de la migración reciente por definición).

IX. Análisis comparativo: modelación de la migración interna

En el capítulo del marco conceptual se destacaron los desafíos teóricos que entraña el análisis de la migración actual. Además, cuando se procura resolver las discusiones teóricas mediante el método científico clásico de contrastar las teorías con los datos, se verifica que la cuantificación del fenómeno migratorio, y sobre todo de sus determinantes, no es una tarea fácil.

En efecto, para modelar la migración interna de forma apropiada se requieren datos macro sobre el lugar de origen y destino e información micro de las características sociodemográficas y económicas del migrante antes y después del desplazamiento. Solo así es posible medir los factores de expulsión y atracción de ambos lugares, controlar por la selectividad migratoria y la adaptación en el lugar del destino y llegar a una cierta estimación de los costos y beneficios del traslado para un individuo.

Para enfrentar estas limitaciones metodológicas se han usado procedimientos como el modelado de los flujos migratorios en vez de los movimientos individuales. Muchas veces, estos flujos se calculan usando los registros censales u otros registros permanentes. En la región, la matriz de migración que puede obtenerse con el censo permite predecir la probabilidad de migrar entre dos lugares usando un modelo probit o logit (Aroca, 2004) o el tamaño del flujo migratorio entre dos áreas (modelo de regresión lineal), empleando como variables

condicionantes las características sociodemográficas y económicas de los lugares de origen y destino. De esta forma, se puede paliar el problema de información en lo que respecta a la “variable dependiente”, pero subsisten las dificultades para encontrar información sobre las “variables independientes” más adecuadas, como los salarios, los costos de vida, el desempleo según sector y las redes, todo desagregado según DAM.

Detrás de estos modelos están los supuestos económicos clásicos relativos al beneficio económico que el migrante espera obtener con el traslado. Este beneficio económico se expresa en términos del salario esperado en el destino comparado con el salario real en el lugar de origen, menos los costos de migrar. En general, no hay estadísticas de salario, ni de costos de migrar ni de costos de vida a escala subnacional, lo que representa una limitación muy fuerte para estos modelos. Usualmente se utilizan variables sustitutas —como el PIB per cápita y su crecimiento en los últimos cinco años, la tasa de desempleo y el porcentaje de pobreza— que deben estar disponibles para todas las áreas de la matriz de migración y medirse más o menos cinco años antes del censo para capturar las condiciones económicas por DAM antes de que se hayan producido los desplazamientos.

Si, como se planteó anteriormente, se supone que la decisión de migrar se basa en la comparación entre los beneficios económicos de quedarse en el lugar de origen o mudarse a destinos alternativos, las diferencias relativas de indicadores económicos son tan importantes como los valores absolutos de tales indicadores en el impacto que pueden ejercer sobre las direcciones de los flujos migratorios. En el modelo que se aplica más adelante, la razón entre el valor en el destino y el valor en el origen se incorpora para cada variable económica incluida. Con respecto al PIB per cápita y a su crecimiento, cuanto mayor es la razón entre el destino y el origen, mejor es el desempeño económico del lugar de destino y ello aumenta la migración. Por otra parte, cuanto mayor es la razón entre el destino y el origen para las variables de desempleo y pobreza, peores son las condiciones económicas relativas del destino y menor resulta la migración.

El tamaño de la población en el origen y el destino también constituye un indicador relacionado con el desempeño económico de un lugar, pues es indicativo del tamaño del mercado laboral del área en cuestión. Las áreas con más población tienen más oportunidades laborales y, en consecuencia, son más visibles como lugares donde hay trabajo (Vanderkamp, 1976). Por ende, la razón entre el tamaño de la población en el origen y el destino debería tener un efecto negativo en la magnitud del flujo migratorio, porque entre más grande es el lugar

de origen en relación con el de destino, menos atractivo será este último debido al tamaño relativamente menor del mercado laboral.

El modelo también incluye el índice de desarrollo humano (IDH) de la región de origen y de destino y la razón entre el valor en una y en otra. Este índice es un indicador social compuesto por la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula, y el PIB per cápita en dólares de los Estados Unidos. En este modelo se usa el IDH como sustituto de numerosas variables que dan cuenta de las comodidades y los apoyos presentes en una región, como ser todos los servicios públicos que afectan la esperanza de vida y los logros educativos de la población. Cuanto más alto es el IDH, se supone que con más comodidades y servicios cuenta un área, lo que la vuelve más atractiva.

Finalmente, el modelo también incluye una variable sustituta de la distancia entre origen y destino: la condición de vecindad entre DAM (representada por una matriz de contigüidad para cada DAM por país, donde el valor 1 significa compartir frontera y el valor 0 no compartirla). A su vez, esta variable es sustituta de los costos de migración (Aroca, 2004), aunque está claro que no logra capturar toda su riqueza y complejidad.

El modelo que se presenta a continuación (véase el cuadro IX.1) solo se refiere al tamaño de los flujos migratorios de los migrantes recientes (últimos cinco años) entre DAM en los siete países considerados en el proyecto. Se trata de una regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios. Con algunas modificaciones más bien menores, este modelo podría servir para estimar las probabilidades de migrar. Debido a que no fue posible calcular todas las variables de manera equivalente para cada país, no se trabajó con una base de datos agrupada sino con modelos específicos para cada país.

Según los resultados expuestos en el cuadro, pocas variables resultan significativas en los siete modelos. Sin embargo, los modelos muestran un porcentaje elevado de varianza explicada (R^2) que va de un 17% en México a un 79% en Chile. El bajo poder explicativo del modelo para México podría deberse a las pocas variables usadas, pero eso también es válido para los otros países. Otra explicación posible son los potenciales efectos no lineales de algunas variables, como el tamaño de la población, pues con los procesos de desconcentración en marcha, las ciudades medias resultan mucho más atractivas que las grandes. Pero la explicación más plausible es que se esté usando un modelo que no sirve para un flujo migratorio clave como el de la suburbanización o la expansión urbana. La emigración desde México, D.F., con gran volumen de población e indicadores

Cuadro IX.1
 AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): REGRESIÓN LINEAL MEDIANTE MODELADO DEL TAMAÑO DEL FLUJO MIGRATORIO POR DIVISIÓN
 POLÍTICO-ADMINISTRATIVA MAYOR (DAM), ALREDEDOR DE 2000

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Costa Rica	Guatemala	México
Intercepto	14 982,00	25 809,00	3 251,98	264 763,00	-2 602,70 **	6 777,25 **	-431 090,00 **
Población origen/población destino	-214,68 ***	-303,69 **	-364,31 ***	-413,02 ***	-1 007,16	-216,79 ***	-1 094,28 ***
Población origen	0,00 ***	0,01 *	0,00 ***	0,01 *	0,01 **	0,00 ***	0,00 ***
Población destino	0,00 ***	0,00	0,00 ***	0,01	0,00 **	0,00 ***	0,00 ***
Contingüidad	3 398,30 ***	4 190,61 **	18 650,00 ***	2 991,29 ***	1 906,76 **	674,87 ***	11 697,00 ***
PIB per cápita destino/origen	-1 954,32	-8,40	-736,32	-250,86 ***		572,99 ***	247,20
PIB per cápita origen	0,02	15,57	0,21	0,00		0,84 ***	-0,09
PIB per cápita destino	0,74 *	-5 012,63	-0,13	0,00		-0,40 *	0,00
Crecimiento PIB destino/origen	89,84	849,85					
Crecimiento PIB origen	-546,91	-14 344,00					
Crecimiento PIB destino	-799,80	-6,99					
Porcentaje desempleado destino/origen		-244,62	19,04	-3650,06			
Porcentaje desempleado origen		-286,22	1 148,72	18 901,00			
Porcentaje desempleado destino		-1 440,12	41,29	2 242,50			
Porcentaje pobre destino/origen	602,60	-1 890,53	4 963,06	4 414,77			
Porcentaje pobre origen	33,44	-63,53	262,16	245,13			
Porcentaje pobre destino	-35,52	-231,28	-568,15 ***	-320,87			
IDH destino/origen	4327,41	13 029,00	11 119,00	-296 789,00		-22 133,00 ***	352 370,00 **
IDH origen	-15 602,00	10 981,00	26 659,00	-372 713,00		25 140,00 ***	514 340,00 **
IDH destino	-12 216,00	-36 558,00	-47 970,00	392 850,00		674,87 ***	-419 665,00 **
R ² ajustado	0,30	0,55	0,39	0,79	0,77	0,65	0,17
N (cantidad de flujos)	553	73	702	156	42	462	992

Fuente: Elaboración propia.

* Significativo con un nivel de significación del 90%.

** Significativo con un nivel de significación del 95%.

*** Significativo con un nivel de significación del 99%.

socioeconómicos muy por encima de los promedios nacionales, no se corresponde con las hipótesis implícitas en el modelo porque se trata de un tipo especial de migración. De hecho, al excluir a México, D.F., del modelo, el porcentaje de varianza explicada se eleva significativamente.

Volviendo al modelo general, las variables económicas no exhiben un efecto significativo ni revelan un resultado inesperado. Como se suponía, la razón del PIB per cápita es positiva en el caso de Guatemala pero negativa en el modelo chileno, y ambos casos son estadísticamente significativos¹. Además, en el modelo guatemalteco, el coeficiente para el PIB per cápita en el origen es positivo y en el destino es negativo. O sea, controlando las diferencias en el PIB per cápita entre orígenes y destinos, el crecimiento del PIB per cápita en el origen en Guatemala aumenta el flujo emigratorio. Al mismo tiempo, si disminuye el PIB per cápita en el lugar de destino, disminuye también el tamaño del flujo migratorio que recibe. Este puede ser otro efecto no lineal según el cual las personas de las áreas más pobres no migran por falta de recursos, pero en los lugares con un desempeño económico relativamente mejor (aunque no necesariamente el mejor del país) tienen más recursos y calificaciones que facilitan el movimiento de una DAM a otra. De cualquier forma, aunque significativas, las magnitudes de los coeficientes para el PIB per cápita en el origen y el destino son comparativamente pequeñas.

La variable “crecimiento del PIB per cápita” solo pudo incluirse en dos países (la Argentina y Bolivia) y en ambos casos los valores se ajustaron para la inflación entre los dos años antes de calcular el porcentaje de crecimiento (1991 y 1995 en la Argentina y 1991 y 1996 en Bolivia). Aunque el reciente crecimiento del PIB per cápita muestra el dinamismo económico de un lugar, y por ello es sugerente de su atractivo, no se trata de una variable significativa. Lo mismo ocurre con las tasas de desempleo por DAM. Asimismo, el porcentaje de pobreza por área tampoco resultó significativo. La excepción la constituye la Argentina, donde se constata un pequeño efecto negativo significativo del porcentaje de pobreza en el lugar de destino que señala que cuando sube el porcentaje de la población pobre de un área, disminuye el tamaño del flujo migratorio dirigido a ese lugar.

En general, este ejercicio de análisis multivariable ha tenido resultados mixtos. Como todo método de análisis, el modelo de

¹ Aroca (2004) observa la posibilidad de que el PIB per cápita represente un indicador engañoso para el caso chileno, porque no es una buena medida de ingresos. Por ejemplo, la región de Antofagasta tiene un PIB más alto que la región metropolitana de Santiago (debido a la exportación de cobre), pero ingresos per cápita menores.

migración interna aquí utilizado muestra algunas debilidades. La más obvia es la posibilidad de realizar más de un movimiento migratorio entre las fechas de referencia dadas por los censos poblacionales, por lo cual el lugar de origen usado en el modelo no es necesariamente el real. En relación con lo anterior, suponiendo que el migrante no ha realizado más de un movimiento migratorio en los últimos cinco años, en muchos casos no se sabe cuándo el migrante llegó al destino y, en consecuencia, se desconocen las condiciones de desempeño económico en el origen y en el destino cuando se contempló y efectuó el movimiento migratorio. Por ende, puede ocurrir que las medidas del desempeño económico de las DAM consideradas en este modelo no reflejen la realidad que el migrante enfrentaba cuando llevó a cabo la migración. Al mismo tiempo, no se sabe de qué forma cambian los coeficientes presentados en el cuadro a lo largo del tiempo, o sea que, como solo son válidos para el período de referencia, no se sabe nada respecto de las tendencias en los factores relacionados con la migración interna. En suma, la falta de efectos significativos en la mayoría de las variables económicas señala la dificultad de precisar el cálculo racional del potencial migrante cuando está sopesando la posibilidad de migrar. Esto no quiere decir que los modelos en nivel macro sean poco informativos ya que el efecto comprobado del tamaño de la población y la matriz de contigüidad demuestra su utilidad, al igual que las comparaciones entre países, para mostrar las peculiaridades de la migración interna dependiendo del país en cuestión. En cambio, sirve como prueba de que la migración es uno de los fenómenos demográficos más difíciles de medir con detalle y de que se requiere de un mayor esfuerzo para analizar sus determinantes y efectos.

X. Políticas públicas de incidencia y promoción de la migración interna y la redistribución de la población

A. Introducción

Las disparidades territoriales en materia de localización y concentración de la población, dinamismo económico y acceso a servicios públicos son una constante en los países de la región. Si bien este fenómeno tiene raíces prehispánicas, la dinámica de ocupación, explotación y administración del territorio latinoamericano por parte de los conquistadores contribuyó a su acentuación (Rodríguez, 2002; Herrera, Pecht y Olivares, 1976; Gilbert, 1974). Asimismo, con el paso del tiempo otras fuerzas también han actuado en sentidos diversos, a veces encontrados. No cabe duda de que los cambios económicos, tecnológicos e institucionales han tenido efectos territoriales en los países de la región y han contribuido a modificar las relaciones entre los espacios subnacionales y a incidir sobre los niveles y patrones de las disparidades territoriales. Sin embargo, hasta el momento no hay señales de moderación de los indicadores más generales y sintéticos de estas disparidades (ILPES, 2007; Cuervo González, 2003) pese a las intenciones declaradas de los gobiernos y otros actores nacionales relevantes que estiman que una fracción de dichas disparidades, en particular las relacionadas con el cumplimiento de derechos y metas convenidos internacionalmente, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puede y debe atenuarse mediante políticas públicas.

Las medidas y acciones destinadas a influir en la localización y los desplazamientos de la población no tienen nada de novedoso en la región ya que, de hecho, son parte consustancial del historial de estrategias de ocupación y explotación de los territorios americanos. Estas acciones ya existían en la época de los imperios precolombinos, cuyos centros obtuvieron grandes beneficios derivados de las regalías y los desplazamientos forzados de población para servidumbre. Estas medidas también se aplicaron en la época colonial, cuando las ordenanzas para la creación de ciudades y la entrega de incentivos en forma de tierra y mano de obra, o abiertamente a través del traslado de población por interés de la corona, desempeñaron un papel vital en la ocupación y apropiación del territorio invadido. Desde su nacimiento, las repúblicas latinoamericanas han actuado sobre las modalidades de localización de la población y sus patrones de movilidad geográfica con diferentes propósitos. Sin embargo, que las intervenciones sean de larga data no significa que presenten homogeneidad, continuidad y coherencia ni que se hayan ejecutado en el marco de políticas explícitas y bien estructuradas. De hecho, no es raro encontrar intervenciones aisladas y acciones coexistentes que apuntan en sentidos distintos. Como contrapartida, también es posible hallar programas de acción detallados y de alto nivel técnico que se quedan en el papel o producen resultados que se apartan de los objetivos iniciales. Por lo mismo, cualquier análisis de las intervenciones públicas en la materia debe ser cuidadoso y evitar conclusiones apresuradas a partir de la consideración de unas pocas medidas o de documentos programáticos, por más oficiales que sean.

Las estrategias de desarrollo y las concepciones respecto de los individuos y sus derechos constituyen factores decisivos para la acción pública en esta esfera. Esta relación ha sido evidente desde la colonia —aunque la noción de estrategia de desarrollo no resulta idónea para esta época—, cuando las diferentes modalidades de relacionamiento metrópolis–periferia y los distintos contextos geográficos, demográficos y productivos definieron estilos de poblamiento muy disímiles (Alonso, 2007). En el siglo XX, el vínculo se reforzó por los vaivenes en materia de estrategias y procesos de desarrollo nacionales y por la rápida evolución de las concepciones políticas y legales sobre los derechos que asisten a los individuos en sus deseos y decisiones sobre dónde localizarse y cómo moverse dentro de los países.

Al revisar la historia de la región, se advierte que hasta la década de 1940 se implementaron varias medidas de carácter público —más bien dispersas e irregulares— destinadas a reducir las disparidades territoriales. Algunas de estas medidas se concentraron

solo en el plano demográfico sobre la base de la premisa según la cual "gobernar es poblar". En otras ocasiones, se reconocieron las vocaciones y ventajas comparativas de ciertas regiones y se apostó por ellas mediante la inversión pública y otros instrumentos de promoción. Las zonas de frontera fueron muchas veces valorizadas por razones geopolíticas y, a raíz de ello, recibieron un trato especialmente favorable de parte del Estado (Lattes, 1993; Reboratti, 1992; Oberai, 1988; Balán, 1982; Gilbert, 1974). Sin embargo, solo desde las postrimerías de la década de 1940 se detecta una actividad sistemática en este plano mediante la implementación de programas integrales de desarrollo territorial (ILPES, 2007; CELADE, 1984; Lavell, 1981), entre los que se destacan las intervenciones multisectoriales de las cuencas hidrológicas, los polos de desarrollo y los grandes programas de desarrollo regional que se analizarán más adelante.

Ahora bien, los virajes en materia de estrategias de desarrollo en los últimos 60 años han dejado su marca en los territorios, en la migración interna y en las políticas públicas destinadas a influir en los patrones de localización y desplazamiento de la población. Justamente, el propósito de este capítulo es describir y analizar las principales características e impactos de las distintas políticas públicas en la distribución de la población, tratando de destacar los factores que posibilitan una mejor comprensión de la incidencia de la acción gubernamental en la migración interna.

El capítulo se organiza en tres secciones que abordan distintos ángulos del problema reseñado. En la primera sección se analizan las vinculaciones entre los modelos de desarrollo implementados en la región y el efecto de las políticas públicas en materia de redistribución espacial de la población. En la segunda sección se tratan los ámbitos privilegiados de la acción gubernamental en materia de migración interna: 1) políticas de desarrollo regional, 2) políticas de desarrollo rural, 3) políticas de colonización y 4) políticas de desarrollo urbano. A dichos efectos, se toma como base el análisis de experiencias concretas de políticas públicas de redistribución espacial en diferentes países de la región. Por último, en la tercera sección se efectúa un breve análisis de la importancia de las políticas globales en materia de población y sobre todo de distribución espacial y movilidad, lo que implica la institucionalización de estas temáticas en el aparato público.

B. Breve análisis de las vinculaciones entre los modelos de desarrollo y las políticas de redistribución espacial de la población

Las políticas públicas no son respuestas exclusivamente técnicas, sino que se ligan a las concepciones de desarrollo y a las estrategias de transformación social hegemónicas —o que aspiran a serlo— en un momento determinado de la historia. Las políticas de redistribución espacial no son ajenas a esta impronta y, de hecho, sus orientaciones, instrumentos y modalidades de implementación en la región han cambiado en consonancia con las modificaciones en las estrategias de desarrollo (UNFPA, 2007; CELADE, 1984; Oberai, 1983; Villa y Alberts, 1980).

La etapa denominada “desarrollista” de la región —que se extendió entre 1945 y 1980, aproximadamente, y se basó en la propuesta de “industrialización promovida por el Estado” planteada por la CEPAL— es emblemática respecto de esta relación entre la estrategia general de desarrollo y las políticas territoriales y migratorias (Moncayo, 2001; CELADE, 1984). En esta etapa, el Estado tuvo una participación muy activa en materia territorial y migratoria sobre la base de políticas y programas con atributos bien identificables: gran convergadura, elaboración central y alcance nacional o de grandes regiones del país y fuerte presencia e impulso estatal.

Estas políticas obedecían a un análisis compartido por las diversas fuerzas sociales de los países y organismos internacionales dedicados al desarrollo, que remarcaba las carencias en materia de desarrollo industrial, la subutilización y mala distribución de los recursos naturales (agrícolas, mineros, hidrológicos y energéticos, entre otros) y la ausencia de planes de desarrollo urbanos y metropolitanos. A continuación se detallan las medidas asociadas a estas políticas y programas:

- a) Creación de industrias nacionales en zonas específicas de los países, sobre todo en las más rezagadas en este aspecto, a fin de expandir la base territorial del desarrollo industrial y favorecer el empleo en áreas históricamente postergadas, aumentando así su atractivo.
- b) Generación de polos de desarrollo destinados a favorecer la instalación, entre otros, de establecimientos productivos, infraestructuras públicas e instituciones académicas y de investigación que sirvieran de impulsores de un desarrollo nacional integrado y de contrapeso a los núcleos históricos

de concentración de los recursos humanos y financieros, de la infraestructura y de las instituciones (Boisier, 1978).

- c) Aumento de la capacidad productiva del agro y de retención de población de las zonas rurales mediante reformas agrarias o políticas de colonización que consideraban la asignación especial de recursos y subsidios, incluida la redistribución de tierras “libres”.
- d) Puesta en práctica de iniciativas globales tendientes a un ordenamiento o “governabilidad” demográfica estrechamente vinculada a la creación de una institucionalidad en temas de población.

La evaluación de este período —más específicamente de esta estrategia de desarrollo— no es un asunto concluido. Si bien su término estuvo marcado por la crisis y el agotamiento, en los últimos tiempos se ha realizado una relectura valorizadora de los logros, sobre todo en materia de desarrollo social (Ocampo, 2007). En el plano de la localización y la movilidad territorial de la población, esta etapa se destacó por su acelerada urbanización y por la forma más bien concentrada (“primada” en el lenguaje demográfico) que esta adoptó, lo que se explica porque las políticas de sustitución de importaciones favorecieron la concentración de recursos, actividades, servicios y empleos en las grandes ciudades. También se debió a que las zonas rurales tenían rezagos históricos muy significativos, cuya reversión era compleja y requería de modificaciones estructurales de las relaciones de propiedad, producción y acceso a servicios y recursos por parte de la población. En este marco, las estrategias implementadas para la modernización, redistribución y expansión de las fronteras demográficas (ocupación de los espacios vacíos históricos, por definición, rurales) tuvieron cierto éxito pero, como advirtieron muchos especialistas, no lograron detener el éxodo rural (Rodríguez, 2004a; Martine, 1994; Simmons, Díaz-Briquets y Laquian, 1978), lo que en última instancia era un objetivo más bien extemporáneo. Desde otra perspectiva, se acusó a estas políticas de no atacar la estructura fundamental que originaba las desigualdades territoriales: el propio sistema capitalista (Coraggio, 1997).

Este papel preponderante del Estado en la configuración del territorio se vio fuertemente menguado a partir de 1980 principalmente debido a los cuestionamientos al modelo de sustitución de importaciones, que se agudizaron a principios de los años ochenta por la denominada “crisis de la deuda” y por las presiones provenientes de los mercados y los organismos financieros multilaterales. El resultado de esta combinación de factores adversos fue el colapso del modelo

y su paulatino reemplazo por otro más abierto al exterior y con mayor protagonismo del mercado y de los actores privados. Las fases iniciales de esta mutación de estrategia de desarrollo estuvieron marcadas por los denominados “ajustes estructurales”, que afectaron severamente la capacidad de acción del Estado. De esta manera, los procesos de modernización regional dejaron de centrarse en el Estado (Sunkel, 2002) y pasaron a concentrarse cada vez más en el mercado.

Este cambio de estrategia de desarrollo tuvo efectos socioeconómicos poderosos que se expresaron a nivel territorial. Un proceso distintivo fue la desindustrialización de las regiones tradicionalmente manufactureras que tenían un preponderante asiento metropolitano. Como contrapartida, importantes flujos de inversión se dirigieron a zonas emergentes, con ventajas comparativas en materia de localización (fronteras) o vocación productiva (en general primaria o de turismo) (ILPES, 2007). Entonces, el mercado pasó a ser el motor casi exclusivo del desarrollo productivo territorial bajo la lógica de la oferta y la demanda y de las ventajas comparativas.

Esta retracción gubernamental afectó especialmente a las grandes ciudades que arrastraban problemas de absorción productiva de su población nativa y migrante (CEPAL, 2005b), lo que se tradujo en un mayor dinamismo y atractivo de las ciudades intermedias para la migración y en un aumento en la atracción de los territorios con vocación extractiva, turística o de “exportaciones no tradicionales” (sobre todo agropecuarias, silvícolas o piscícolas) (CEPAL, 2005b). Bajo el imperio de este nuevo “modelo” —que recibió el apelativo de neoliberal, el mismo que continúa usándose hasta hoy, a veces de manera imprecisa—, más que desarrollar estrategias de políticas de intervención en la redistribución espacial de la población, se dejó operar a las fuerzas del mercado y la acción pública se destinó a proveer infraestructura, servicios y otros apoyos a las zonas que el mercado promovía. La descentralización se impulsó bajo diversos formatos como elemento adicional y, entre otras cosas, promovió la revalorización de los gobiernos subnacionales, de lo cual deriva la creciente importancia de su gestión en el desarrollo local y regional. Pese a todo, algunas iniciativas de acción directa sobre los territorios persistieron, la mayoría amparadas en la lógica de la “seguridad nacional”:

- a) la promoción de territorios limítrofes en un intento por fortalecer zonas críticas en términos geopolíticos, que no necesariamente se asociaban a potenciales productivos;
- b) la ocupación de zonas “vacías”, condición por la cual no se consideraba asegurada la soberanía nacional en ellas, y

- c) la reubicación de comunidades o familias pobres con el propósito de desactivar zonas de agitación política, promover desarrollos o plusvalías inmobiliarias o ampliar el control territorial. Con frecuencia, esto ocurrió dentro de las grandes metrópolis y recibió el epíteto de “cirugías urbanas” (Lombardi y Veiga, 1989), pero también se verificó en otros contextos, a veces rurales, en el marco de los conflictos armados internos que han vivido numerosos países de la región.

En la década de 1990, algunos de los pilares del modelo de desarrollo neoliberal —implementado en muchos casos en contextos autoritarios— sufrieron ajustes porque su aplicación provocó serios problemas de inestabilidad y volatilidad macroeconómica y retrocesos en materia social. Entre estos ajustes se destacó una cierta revitalización del papel del Estado, fundamentado en la noción de políticas públicas y no de planificación. Las políticas públicas, transversales y sectoriales, tienen una fuerte base técnica y una especial consideración de aspectos como la sostenibilidad financiera, la evaluación del impacto y las sinergias y coordinaciones intra y extraestatales. De este modo, aunque sin cambios estructurales en el modelo de desarrollo, se abrieron espacios para intervenciones territoriales bajo diversos formatos —regulaciones, normativas, planes de promoción, incentivos, subsidios—, tendientes a reducir las desigualdades territoriales y estimular a algunas regiones en particular.

Al mismo tiempo, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, marcó un cambio en las orientaciones y recomendaciones internacionales respecto de las políticas de población. En relación con la redistribución espacial de la población, el Programa de Acción de la Conferencia planteó un conjunto de 15 principios donde se establece como prioritario el reconocimiento de los derechos humanos individuales y el derecho de las naciones al desarrollo. Queda así asentado que “los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible, ya que la población es el recurso más importante y valioso de toda nación” (Naciones Unidas, 1994), por lo que cualquier intervención de las políticas públicas debe ser respetuosa de los derechos de las personas, anteponiéndolos a los objetivos poblacionales.

Mención especial se hace en el acápite IX a los temas relacionados con la distribución de la población, la urbanización y la migración interna, especificándose tres elementos centrales que los países deben considerar en materia de políticas de redistribución espacial:

- a) “Fomentar una distribución espacial más equilibrada de la población, estimulando de manera integrada el desarrollo

equitativo y ecológicamente sostenible de las principales zonas de origen y de destino, con particular atención a la promoción de la equidad económica, social y entre los sexos (...). Los países deberían adoptar estrategias que fomentasen el crecimiento de los centros urbanos pequeños y medianos y el desarrollo sostenible de las zonas rurales.

- b) Ayudar a los países a mejorar la gestión de esas grandes aglomeraciones urbanas para mejorar la seguridad y la calidad de vida de los pobres de las zonas rurales y urbanas (...). [Aumentar] la capacidad y la competencia de las autoridades locales y municipales para administrar el desarrollo urbano y satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos (...). Facilitar a los migrantes, especialmente las mujeres, mayor acceso al empleo, al crédito, a la educación básica, los servicios de salud, las guarderías y la formación profesional.
- c) Ofrecer protección y asistencia apropiadas a las personas desplazadas dentro de su propio país, particularmente a las mujeres, los niños y los ancianos, y encontrar soluciones a las causas fundamentales de su desplazamiento con miras a eliminarlas en el futuro, y facilitar su retorno o reasentamiento" (Naciones Unidas, 1994).

Estas directrices abrieron un nuevo espacio para los gobiernos: el de la garantía de los derechos de las personas con independencia de su localización territorial. La misión de los gobiernos es, entonces, impedir que existan restricciones para el ejercicio del derecho a migrar dentro del país, favorecer el ejercicio de este derecho en condiciones de información satisfactoria y no discriminación, impedir los desplazamientos forzados, evitar la emigración por incumplimiento de derechos en determinados espacios de los países y proteger a los migrantes en los lugares de arribo. Claro está que los gobiernos también deben preocuparse de lograr un patrón de localización de la población que favorezca el desarrollo de cada país y para ello deben actuar mediante incentivos y no mediante imposiciones o presiones.

Sumado a lo anterior, en la década de 1990 los gobiernos comienzan a preocuparse más por los equilibrios ecológicos, el ordenamiento territorial y la sustentabilidad ambiental de las estrategias de desarrollo, dimensión destacada en la Conferencia de El Cairo y definida como "una distribución espacial más equilibrada de la población, estimulando de manera integrada el desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible" (Naciones Unidas, 1994). Esta preocupación resulta especialmente pertinente para América Latina, puesto que la ocupación territorial —ya sea de los espacios con

escasa población humana o mediante la expansión de sus enormes metrópolis— ha provocado alteraciones y conflictos ambientales diversos, algunos de notoriedad y alcance mundial.

Las inquietudes respecto del desarrollo territorial se han acentuado y diversificado en la década actual debido a la preocupación que genera el pertinaz rezago socioeconómico de ciertas zonas de los países donde suelen superponerse la pobreza crónica y la alta concentración de indígenas, produciéndose una doble desventaja para los pueblos originarios. Estas inquietudes incluso se ha ampliado a otras facetas de las desigualdades territoriales en las que ciertos tipos de migraciones tienen un impacto directo, como en el caso de la segregación residencial, entre cuyos determinantes directos está la movilidad intrametropolitana, que tiene desencadenantes muy diferentes a los de las modalidades tradicionales de migración (como la migración campo-ciudad). A lo anterior se añade la ya consolidada importancia de los asuntos ambientales, que suelen tener referencias territoriales y, por lo tanto, conducir a políticas de protección, prevención, mitigación o recuperación de áreas específicas.

No obstante lo expresado anteriormente, esta revitalización del rol del Estado no ha implicado una merma significativa del papel del mercado en materia de asignación territorial de recursos y, por esa vía, (re)distribución de actividades, inversiones y población. Más aun, muchas de las políticas públicas elaboradas en esta área usan instrumentos del mercado o procuran evitar colisiones abiertas con sus señales y fuerzas. Uno de los terrenos novedosos donde esto es más evidente es el vinculado a los efectos territoriales subnacionales de la globalización, en los que las fuerzas clave son las ventajas comparativas y competitivas en materia de inserción en los mercados mundiales y su aprovechamiento por parte de agentes privados. Otro ámbito donde la operación de las fuerzas del mercado parece haber ganado importancia ha sido el de la desconcentración de los sistemas de ciudades, pues en varios países este fenómeno se ha producido en gran medida por factores de competencia económica (entre otros, costos de localización y aglomeración y reordenamiento productivo asociado a la globalización y a la desregulación). Sin embargo, en ambos casos el apoyo de las políticas públicas ha sido muy relevante, aunque ha tendido a consolidar las tendencias preconfiguradas por las fuerzas del mercado.

Cualquiera sea el caso, resulta claro que el escenario actual está cargado de nuevos mandatos y prioridades que implican tensiones crecientes con la operación de los mercados. En este sentido, la reaparición de políticas y programas de ordenamiento territorial es sugerente (ILPES, 2007; Montes, 2001), pues revela la recuperación

de la iniciativa pública en la intervención sobre el espacio geográfico y supone la aplicación de reglas y normas que pueden anteponer objetivos ambientales, sociales y culturales a los intereses económicos, sobre todo de los grandes actores privados. En algunos países de la región, las tensiones son incluso más profundas porque han ido acompañadas de transformaciones en las estrategias de desarrollo que implican un rol estatal más activo y la anteposición de objetivos culturales, geopolíticos o de planificación económica a la libre acción de las fuerzas del mercado. Si bien todavía es prematuro juzgar estos últimos casos, la reivindicación del territorio como algo central y más importante incluso que el crecimiento económico —ya sea por razones culturales o étnicas asociadas al “buen vivir” y a la identidad, por consideraciones relativas al “desarrollo endógeno”, por motivos relacionados con la participación ciudadana, por el cuidado de los equilibrios ecosistémicos o por otros motivos— es, al menos desde el punto de vista declarativo, un elemento distintivo y llamativo de la situación actual.

C. Tipos estilizados de políticas públicas en materia de migración interna

Las políticas o programas que inciden en la distribución espacial de la población podrían, grosso modo, dividirse en dos grupos: i) los que buscan intervenir de manera explícita en la movilidad y localización de la población, que “involucran acciones de desarrollo regional y rural (incluyendo la reforma agraria), así como de colonización”, y ii) los que no contemplan de manera explícita objetivos de redistribución espacial sino que, mediante estrategias de desarrollo regional, urbano y rural, “inciden sobre la distribución de la población o su movilidad, mediante la generación de oportunidades de empleo o medios para la satisfacción de necesidades básicas” (CELADE, 1984, pág. 83).

De esta definición de las políticas con injerencia en la redistribución de la población derivan las grandes dimensiones sobre las que operan, con la amplitud territorial y las características productivas de los territorios como criterios diferenciadores:

- a) Políticas de desarrollo regional.
- b) Políticas de desarrollo rural.
- c) Políticas de colonización.
- d) Políticas de desarrollo urbano.
- e) Políticas de ordenamiento territorial y medioambiental.

Las políticas de desarrollo regional procuran fomentar el progreso a escala subnacional teniendo como objetivos principales “la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población” (Silva, 2005, pág. 83). Históricamente, su acción territorial ha sido selectiva y se ha concentrado en las zonas más rezagadas que necesitan un apoyo externo para avanzar. En ese sentido, durante largo tiempo fueron instrumentos centrales de los esfuerzos tendientes a contrarrestar las desigualdades territoriales. Sin embargo, en los últimos años se tendió a ampliar su radio de acción y se incluyó en su intervención el apoyo a zonas dinámicas y competitivas a escala mundial, justamente para aprovechar su ventajosa posición en beneficio del país en su conjunto (Moncayo, 2001). Hoy ya no se garantiza que estas políticas apunten a reducir las desigualdades regionales, aunque aún predomina la idea de que dicha reducción debe ser uno de sus objetivos explícitos y prioritarios. La diferencia entre estas y el resto de las políticas de redistribución espacial radica en la mayor amplitud de sus intervenciones y en su mirada multisectorial, lo que supone políticas de mayor complejidad social, económica, política, demográfica y territorial, en las que la distribución de la población es una variable más de intervención dentro de un modelo global de modernización.

Las políticas de desarrollo rural surgen como respuesta al empuje y dinamismo urbano que a mediados del siglo pasado parecían incontenibles y contrastaban con el rezago y estancamiento rural. Su objetivo es similar al de las políticas de desarrollo regional —mejorar la productividad y las condiciones de vida del campo—, pero por la naturaleza de su ámbito de intervención, las medidas disponibles para el logro de sus objetivos son más específicas. El tema de la propiedad ha sido central, producto de un diagnóstico compartido sobre las ineficiencias e injusticias asociadas a la alta concentración de la tierra y las dificultades que enfrentan los micropropietarios. Asimismo, estas políticas han apuntado a revertir el abandono del campo con apoyo público (servicios básicos, infraestructura, asistencia técnica) y privado (inversión, crédito, seguros), así como su rezago en tecnología y organización productiva. Sus estrategias de intervención y, en alguna medida, sus objetivos concretos han ido cambiando de acuerdo con las condiciones políticas imperantes y su accionar actual es más complejo ante la diversidad de actores y situaciones presentes en el ámbito rural de la región (CEPAL, 2005c y 2005d). Aunque no siempre lo explicitaron como objetivo, con frecuencia estos programas se asociaron con la intención de retener población en el campo, lo que finalmente nunca ocurrió y fue muy cuestionado como propósito viable (UNFPA, 2007).

Las políticas y los programas de colonización apuntan a varios objetivos en forma simultánea. Uno de ellos es la ocupación de tierras libres, con lo cual se expande el acervo de recursos del país y se asegura la soberanía del territorio. Otro atañe directamente a la redistribución de población y suele esgrimirse en situaciones de marcado contraste entre una parte del país con gran densidad de población y otra virtualmente vacía. También se han usado como mecanismos de redistribución de tierras sin necesidad de grandes expropiaciones (siempre y cuando las áreas de colonización fuesen libres o del Estado). En algunos casos, la meta es la desconcentración económica y demográfica, ya que las áreas de colonización han mostrado potencial en ambas esferas, y en otros se apunta a la descompresión política en zonas de alta densidad demográfica.

En un principio, las políticas de desarrollo urbano procuraron ordenar el proceso de urbanización y contribuir a la creación de un sistema de ciudades que sirviera al desarrollo. Los resultados no fueron del todo alentadores, en parte por el gran poderío de las fuerzas motrices de la urbanización y concentración en la ciudad principal (UNFPA, 2007; Moncayo, 2001). Posteriormente, estas políticas se concentraron en el control, la organización, la protección y la promoción de las ciudades y áreas metropolitanas, para lo cual han dispuesto de una amplia gama de regulaciones, normativas e instrumentos legales, así como de un variado abanico de programas de intervención, muchas veces liderados por autoridades locales.

Por último, las actuales políticas de ordenamiento territorial y medioambiental surgieron como respuesta a las tensiones y los desequilibrios ecológicos experimentados por los territorios como efecto del asentamiento de población en contextos frágiles, que han requerido de la acción pública para equilibrar el desarrollo productivo con la protección del medio ambiente. Los efectos de estas políticas sobre la redistribución espacial son más de restricción que de promoción, siendo sus estrategias más comunes el establecimiento de zonas protegidas y reservas y parques nacionales, y sus herramientas más usadas, la zonificación y los estudios de impacto ambiental.

A modo de corolario, es preciso reconocer que muchas de las políticas de colonización, ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural están unidas a las políticas de desarrollo regional. Sin embargo, en este texto se opta por su análisis diferenciado, con la excepción de las políticas de ordenamiento territorial —implícitas en el resto— que tienen distintos objetivos y actores relevantes y emplean otras estrategias, medidas e instrumentos.

1. Experiencias de políticas de desarrollo regional

Las políticas de desarrollo regional constituyen una de las estrategias de más larga data implementadas en América Latina. Por el hecho de abarcar amplios territorios, estas estrategias tendieron a articular diversas dimensiones asociadas, básicamente, al desarrollo o fortalecimiento de una industria (dimensión económica), al aprovechamiento de las ventajas que otorgaba el territorio (dimensión geográfica) y a la disponibilidad de mano de obra capacitada para explotar dicha industria (dimensión demográfica). Esta larga historia de los planes de desarrollo regional no supuso un proceso acumulativo de experiencias, sino planificaciones en cierta medida intuitivas. Solo a fines de la primera mitad del siglo XX, las estrategias de desarrollo regional alcanzaron un carácter sistemático y se transformaron en un corpus organizado (ciencia regional) que posibilitó la estandarización de estrategias y la comparación de resultados.

a) Primera etapa

En las postrimerías de la década de 1940 se comienza a generar una serie de iniciativas sistemáticas de desarrollo regional (Neira, 1972) en un proceso enmarcado en la adopción de una nueva estrategia de desarrollo que, entre otros atributos, fortaleció la capacidad de intervención estatal en áreas económicas y sociales. Este cambio en el papel y la orientación del Estado tuvo una expresión territorial y también se hizo sentir en la redistribución espacial de la población.

Básicamente, el objetivo de la acción estatal en materia territorial en esta fase era destrabar el acceso del Estado a los recursos naturales —localizados en diferentes puntos del territorio y vitales para el funcionamiento económico— y movilizar recursos financieros, humanos y políticos para garantizar su soberanía y explotación. Por extensión, esta ampliación del alcance del Estado buscó fortalecer la actuación de los gobiernos centrales ante las demandas sociales y políticas subnacionales (ILPES, 2007). Este despliegue estatal se enmarcó en el resguardo de los intereses nacionales y en el empuje de un proceso de desarrollo nacional desde el “centro” con el desarrollo regional como elemento colateral y no buscado por los gobiernos centrales, aunque no por ello indeseado (Boisier, 1981).

Debido al énfasis intrarregional de la acción pública, en este período fueron frecuentes las intervenciones territoriales focalizadas y la promoción de procesos acotados de desarrollo subnacional. De hecho, a partir de la década de 1950 se implementaron numerosas iniciativas territoriales en diversas regiones o provincias de los países latinoamericanos. En esta primera etapa, tuvo gran influencia la experiencia del Tennessee Valley Authority (TVA), que desde 1933 puso en práctica una serie de exitosas acciones (marcadas por la planificación

y las inversiones públicas) en la cuenca del río Tennessee, con el propósito de enfrentar las secuelas de la crisis económica de 1929 (Higgins y Savoie, 1995; Barking y King, 1970). Como esta intervención pública contó con el respaldo académico formal de lo que llegó a conocerse como la “ciencia regional”, una de sus características más novedosas y relevantes fue la creciente incorporación de análisis técnicos (Garcés y Márquez, 2007; Robock, 1963).

A continuación se detallan algunas de las debilidades que presentaron estas primeras experiencias en materia de desarrollo subnacional, sobre la base de la promoción económica de cuencas hidrográficas (véase el recuadro X.1):

- a) La focalización en la planificación e intervención aislada de regiones históricamente subalternas hizo que estas no estuviesen en condiciones de retener los resultados de sus avances. En efecto, las regiones hegemónicas a escala nacional tendieron a apropiarse del excedente logrado en las regiones intervenidas, neutralizando así los efectos positivos inicialmente obtenidos en ellas.
- b) Las características económicas y morfológicas de las regiones delimitadas según el criterio de la cuenca hidrográfica no resultaron adecuadas para configurar una estructura de cobertura nacional total para la planificación regional.
- c) En buena parte de los casos, la cuenca hidrográfica no constituyó un criterio apropiado para el establecimiento de prioridades en términos de desarrollo regional, pues tendió a dejar de lado muchas otras regiones menos desarrolladas y con mayores atributos que, de acuerdo con este criterio de delimitación, eran necesarias para la asignación del carácter de región-plan.
- d) En un plano más demográfico, estas iniciativas tuvieron escaso impacto en la reversión de las fuertes tendencias concentradoras de la época (Gilbert, 1974) porque chocaron contra el creciente magnetismo de las regiones hegemónicas, que sobresalían por su dinamismo industrial, por los índices más elevados de acceso a servicios, por las mayores oportunidades de movilidad social ascendente —a veces exageradas por los medios de comunicación y, en cualquier caso, en comparación con la movilidad social ascendente casi nula del campo— y por la concentración del empleo público y de la actividad y las decisiones políticas. Además, su focalización en espacios acotados por razones geomorfológicas hizo que tuviesen efectos directos sobre una población poco numerosa y que no se encontraba necesariamente en los sitios de mayor expulsión.

Recuadro X.1
PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL IMPLEMENTADOS
EN LA REGIÓN BAJO EL MODELO DEL TENNESSEE VALLEY
AUTHORITY (TVA)

Entre los programas pioneros de desarrollo regional que usaron como modelo la experiencia del Tennessee Valley Authority (TVA) cabe mencionar los de la Corporación del Santa (Perú, 1943), la Comisión de Papaloapan y Tepalcatepec (México, 1947), la Comisión del Valle de San Francisco (Brasil, 1948), la Comisión de Grijalva (México, 1951), la Comisión Nacional del Río Negro (Uruguay, 1952), la Corporación del Valle del Cauca (Colombia, 1954) y la Comisión del Río Balsas (México, 1960). Como se puede apreciar, todos son previos a la Alianza para el Progreso (la Declaración de Punta del Este data de 1961), cuya influencia sería decisiva en la segunda etapa de las políticas de desarrollo regional por su especial atención al ámbito rural y a la reforma agraria.

A modo de ejemplo, entre las principales líneas de acción en el Valle del Cauca (Colombia) se destacaron las obras hidroeléctricas (central hidroeléctrica de Anchicayá), las obras de infraestructura básica (servicios y conexiones viales) y los programas de desarrollo agropecuario. Cabe señalar que en esta experiencia también colaboró David Lilienthal, director fundador del TVA.

En estos intentos de planeamiento de cuencas hidrográficas merece una mención especial el caso de México, donde la aplicación del modelo del TVA fue la base de la planificación regional durante muchos años (Barking y King, 1970; Aramayo, 2002; Hernández Jerónimo, 2005). Los programas favorecieron a cuencas localizadas fuera de la meseta central e incluyeron proyectos pesqueros, hidroeléctricos y agrícolas. Los más exitosos fueron los de generación de energía eléctrica que, en general, contribuyeron poco al desarrollo de las cuencas intervenidas y representaron un aporte muy significativo para las grandes ciudades del país, lo que estimuló aún más su atractivo (Garcés y Márquez, 2007).

Fuente: D. Barking y T. King, *Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrográficas de México)*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1970; J.C. Aramayo, "Beurteilung des aktuellen Standes von Dezentralisierung und Entwicklungsplanung auf Subnationaler Ebene in Lateinamerika und Chile", tesis para optar al grado de doctorado, Universidad Técnica de Berlín. 2002; C. Garcés y B. Márquez, "Políticas y programas con incidencia en la migración interna y la distribución territorial de la población", documento presentado en el Seminario internacional sobre migración y desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 7 y 8 de agosto de 2007; R. Sandilands, *The Life and Political Economy of Lauchlin Currie*, Dirham, Duke University Press, 1990; L. Hernández Jerónimo, "El papel de la planeación regional, territorial y urbana en México. Modelo de la región centro", *Territorios y sociedades. Diferentes dimensiones de análisis. Actas del III Simposio sobre planificación y desarrollo del territorio. Una mirada a América Latina y Europa*, Roser Majoral Moliné (comp.), Barcelona, Universidad de Barcelona, 2005; M. Cervantes Ramírez, "Políticas relacionadas con el manejo de recursos hídricos en México. Perspectiva histórica", *Correo del maestro*, N° 42, noviembre de 1999.

b) Segunda etapa

La constitución y promoción de polos de desarrollo fue uno de los elementos distintivos de esta fase claramente marcada por una visión técnica de la planificación regional y una estrategia común: la industrialización sustitutiva impulsada por el Estado. En lo medular, esta propuesta planteaba que los polos de crecimiento, o enclaves productivos exitosos, habrían de dinamizar otras actividades industriales asociadas y complementarias (De Mattos 1986), posibilitando el aprovechamiento de las economías de aglomeración (Boisier, 1979) e irradiando su dinamismo a un área geográfica mayor al emplazamiento mismo de estas “industrias ancla” (Paelinck, 1963). De esta forma, un polo de crecimiento está constituido por una industria que, en tanto influjo de productos e ingresos, condiciona el crecimiento y desarrollo de otras industrias técnicamente relacionadas (polarización técnica), del sector servicios (polarización de ingresos) y de los ingresos regionales por efecto de la atracción de nuevas actividades debido a sus factores de producción (polarización psicológica y geográfica) (Paelinck, 1963)¹.

A fines de la década de 1960, esta acumulación de experiencias, conocimientos y un clima favorable a la planificación redundó en la existencia de 60 programas de desarrollo regional operativos en América Latina (Stöhr, 1972). Justamente, Boisier (1981) planteó que en este período que va de 1965 a 1975 se da un apogeo de la planificación regional en América Latina.

Este rápido crecimiento estuvo acompañado de cambios en su orientación, observándose que la preeminencia de un énfasis totalmente intrarregional (orientado a territorios específicos) dio paso a otra concepción sustentada en un enfoque interregional, es decir, a la consolidación de un sistema o enfoque general de planificación regional que incluía, como componente central, la “regionalización” del territorio nacional: la división en grandes áreas diferenciadas con realidades ecológicas y socioeconómicas específicas y con organismos rectores abocados a promover su desarrollo e interacción con el resto del país (ILPES, 2007). Hacia fines de la década de 1960, la regionalización se había instalado como asunto prioritario en la agenda pública ya que la

¹ En algunos casos, los incentivos fueron por “exclusión”, como en la Argentina, donde el decreto 3113/64 excluyó de los beneficios de la promoción industrial a la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Esta estrategia se consolidó mediante la ley de promoción industrial N° 20.560 de 1973, que prohibió expresamente la localización de nuevas industrias en la Capital Federal y excluyó de los beneficios a aquellas localizadas en el Gran Buenos Aires (considerando como tal a todos los territorios distantes menos de 60 kilómetros de la Capital Federal) (Donato, 2007).

creciente concentración de recursos en las zonas más dinámicas actuaba como causación circular para la atracción de migrantes provenientes de regiones históricamente pobres y carentes de polos de desarrollo. Por ello, aunque son diferentes desde el punto de vista teórico, los polos de desarrollo también se usaron como instrumento para promover el despegue de las regiones pobres y expulsoras en varios países de la región (véase el recuadro X.2).

Recuadro X.2
POLÍTICAS REGIONALES DE IMPLEMENTACIÓN DE POLOS DE
DESARROLLO

Entre experiencias más importantes de polos de desarrollo en la región se destacan a Ciudad Guayana en la República Bolivariana de Venezuela y el programa de desarrollo para el Nordeste del Brasil de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE).

En Ciudad Guayana se puso en práctica uno de los programas más ambiciosos de apertura de fronteras internas y creación de un polo de desarrollo mediante una política que apuntaba a la formación de un complejo industrial que aprovechara los recursos mineros e hidroenergéticos (CELADE, 1984). Así fue que en la década de 1950 se comenzaron a explotar importantes yacimientos de hierro y se instalaron centrales hidroeléctricas en la cuenca del Caroní, a lo que se asoció la instalación permanente de población en la región. El proceso culminó con la conformación de Ciudad Guayana.

Su creación fue “determinada esencialmente, no por problemas de la región misma, sino por las necesidades de la economía venezolana como un todo” (Coraggio, 1994, pág. 310). A pesar de que fue presentado como un proyecto de corte regional, representó más que nada un proyecto de carácter nacional, pues en su primera versión e intento de implementación estaba destinado a sustituir las importaciones de tubos de acero para los ductos que requería el sector petrolero. A partir de un cambio en la coyuntura política, terminó convirtiéndose en un proyecto de ciertas fracciones del capital mundial (el grupo Morgan, entre otros) y así fue implementado con el beneplácito del Estado (Thismon Mañé, 1975).

El programa de desarrollo para el Nordeste del Brasil se llevó a cabo desde 1959 con el objeto de reactivar una región deprimida (Stöhr, 1975). La base eminentemente latifundista y de producción agraria de esa zona redundó en un proceso de estancamiento, agravado por períodos de sequía que sumían a gran parte de la población en la pobreza (ILPES, 1978). Entonces, se propuso una radical transformación de la estructura económica de esta región, “mediante la industrialización, la diversificación de cultivos, el estímulo a la migración desde zonas áridas y colonización del sector peri-amazónico situado en la parte norte de la región” (CELADE, 1984, pág. 85), mitigando su carácter expulsor y generando mayores posibilidades de retención poblacional. Pese al enorme esfuerzo

(Continúa)

 Recuadro X.2 (conclusión)

desplegado, Celso Furtado (1981), que fue el primer director de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste, sostuvo que el programa no dio mucho resultado y que, en definitiva, el Nordeste fue incorporado a los circuitos económicos de la región de São Paulo, perdiendo autonomía sin lograr disminuir significativamente su gigantesco bolsón de pobreza (Friedmann, 1972; Travieso, 1976). No obstante, los análisis que juzgaron la Superintendencia tras pocos años de funcionamiento tal vez fueron injustos, ya que después de la década de 1980, con el crecimiento de la economía de la región, se observó que la inversión en infraestructura física y social y la creación de otras ventajas de ubicación fueron decisivas para el crecimiento reciente (Campolina, 2001, pág. 140).

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "Políticas de redistribución de la población en América Latina", *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago de Chile, 1984; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), "Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina", documento presentado en el Seminario sobre redistribución espacial de la población organizado por el Santiago de Chile, 1978; S. Boisier, "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE)*, vol. 24, N° 72, Santiago de Chile, septiembre de 1998; W. Stöhr, *Regional Development Experiences and Prospects in Latin America*, La Haya, Mouton, 1975; L. Thismon Mañé, "La teoría de los polos de desarrollo y su relación con las políticas de desarrollo regional en Venezuela. El caso de Ciudad Guayana", informe de tesis, Buenos Aires, Programa de Formación de Investigadores, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), 1975; J. L. Coraggio, *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994; C. Campolina, "A questão regional e as políticas governamentais no Brasil", documento de discusión, N° 159, Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Federal de Minas Gerais, 2001; C. Furtado, "O Nordeste", Brasil pós milagre, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1981; F. Travieso, "Ciudad Guayana: ¿Polo de desarrollo?", *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, ILPES (ed.), México, D.F., Siglo XXI, 1976.

En algunas evaluaciones posteriores se plantea que la mayoría de las estrategias de implantación de polos de crecimiento no logró llegar a la fase de efectiva ejecución (De Mattos, 1986). Muchas de estas estrategias mostraron un uso mecánico del concepto de polo de desarrollo y no vacilaron en proponer la creación simultánea de un elevado número de polos, sin considerar el impacto que ello tendría con relación a los requerimientos necesarios en cuanto a inversiones directas y complementarias —para la puesta en funcionamiento de los respectivos núcleos industriales motrices—, mecanismos de comercialización y la posibilidad real de redistribución territorial de actividades productivas ya localizadas en las regiones centrales, entre otros aspectos (Aramayo, 2002).

En los casos en que las políticas de implantación de polos de crecimiento lograron cierto nivel de ejecución, se constató que los resultados obtenidos distaron mucho de los objetivos fundamentales

propuestos: por una parte, no se produjeron los encadenamientos proyectados en el sector industrial, por cuanto el dinamismo esperado en otras áreas de la producción o en las industrias en general se filtró hacia los centros industriales dominantes sin que aparecieran los consecuentes efectos de polarización técnica (Aramayo, 2002); por la otra, la evidencia respecto del efecto de los polos de desarrollo indica que su funcionamiento no condujo a una elevación generalizada del nivel y la distribución de los ingresos a escala regional por lo cual no se desencadenaron procesos de polarización de ingresos. Por último, se ha podido comprobar que tampoco se logró la esperada propagación de los efectos positivos sobre el área de influencia del polo de desarrollo, por el contrario, en muchos casos el nuevo núcleo industrial provocó una disminución de las actividades productivas y de población (Aramayo, 2002).

No obstante, también son numerosos los ejemplos en que los polos de desarrollo lograron un dinamismo significativo y promovieron la expansión económica e industrial de áreas históricamente postergadas o con escasas posibilidades de emprender un proceso de desarrollo industrial endógeno. En el plano demográfico y migratorio esto tuvo algunas expresiones concretas, puesto que ciertas localidades históricamente expulsoras o zonas con pocos habitantes comenzaron a atraer población y contribuyeron a atenuar el efecto de las fuerzas concentradoras que fueron muy poderosas durante todo el período de sustitución de importaciones. Arica (Chile), Ciudad Guayana (República Bolivariana de Venezuela), Neuquén (Argentina), Santa Cruz (Bolivia) e incluso Brasilia (aunque con un componente político especial) son algunos ejemplos a los que cabe sumar la notable experiencia del Nordeste brasileño que, sin embargo, presenta resultados menos alentadores en el corto plazo (véase el recuadro X.2). Esta constatación no significa que los recursos invertidos en estos polos de desarrollo hayan carecido de destinos alternativos más eficientes ni que el dinamismo logrado en virtud de los programas de apoyo se haya mantenido una vez terminados dichos programas (lo que, de hecho, en muchos casos no ocurrió). Sin embargo, cabe destacar que, al menos en materia de atractivo migratorio, ciertos polos de desarrollo lograron convertirse en imanes de población durante algún tiempo y por eso estos programas tuvieron una incidencia real en la redistribución territorial de la población regional hasta principios de la década de 1980.

c) Tercera etapa

En los años setenta, y más aún en la década siguiente, la influencia del pensamiento neoclásico se hizo sentir en la región en el plano general de la estrategia de desarrollo que, como ya se explicó,

giró hacia un modelo basado en la apertura comercial, la desregulación y reducción del papel del Estado y la preeminencia del sector privado. En el plano territorial, este enfoque suponía que el libre juego de las fuerzas del mercado generaría condiciones favorables para lograr un mayor equilibrio interregional, puesto que la utilización de las ventajas comparativas de cada región en materia productiva le permitiría a todas progresar y especializarse y, por consiguiente, los países se encaminarían hacia una paulatina superación de las desigualdades regionales. Esto último, que en un plano teórico se expresaba en la hipótesis de la convergencia regional, se veía favorecido por la ampliación de mercados derivada de la globalización. Al tiempo que castigaba a los espacios subnacionales que se beneficiaban de la estrategia de sustitución de importaciones —en general aglomerados metropolitanos, pero también otras zonas y localidades donde se implementaron polos de desarrollo (véase el recuadro X.3)—, esta ampliación de mercados abría oportunidades para las regiones con mayor dotación de recursos naturales buscados por los mercados mundiales. En tal sentido, algunos autores atribuyeron a este cambio potenciales efectos desconcentradores en materia de distribución espacial de la población. Los más optimistas anticiparon incluso una recuperación del atractivo del ámbito rural (Rodríguez, 2002).

Recuadro X.3
EFECTOS PRODUCTIVOS E IMPACTO DE LA APERTURA
EN LA MIGRACIÓN INTERNA

A diferencia de lo sucedido en Asia oriental, donde el proceso de industrialización continuó a un ritmo acelerado después de la crisis de la deuda y las reformas estructurales de las décadas de 1980 y 1990, la rápida liberalización en América Latina llegó de la mano de una “desindustrialización prematura” (UNCTAD, 2003). Ello redundó en un contexto de pérdida de puestos de trabajo y lento crecimiento y en dificultades para crear sectores de tecnología avanzada, sumado al lento crecimiento de la productividad de las industrias que requerían mayor contratación de mano de obra y comenzaron a competir sobre la base de salarios bajos.

Por otra parte, la rápida apertura a la competencia internacional y a la inversión extranjera directa desplazó la producción desde los sectores que tenían más posibilidad de aumentar su productividad y progreso técnico —como las industrias de maquinarias y equipos— hacia los de extracción o elaboración de recursos naturales. La competitividad del sector manufacturero se vio gravemente afectada por la apreciación de la moneda y en muchos países las exportaciones de éxito quedaron circunscritas a los sectores de mano de obra poco especializada, como la industria maquiladora, y a las industrias que mueven mucho capital basadas en la extracción de recursos naturales.

(Continúa)

 Recuadro X.3 (conclusión)

Un ejemplo de este fenómeno es el de la ciudad fronteriza de Arica, en el extremo norte de Chile, que tras el espectacular crecimiento de la década de 1960 en términos de inversión y atracción poblacional, descendió por debajo del promedio nacional en los años ochenta, a causa de la fuerte emigración motivada por la pérdida de gran parte de los subsidios y apoyos desplegados en la promoción industrial. Otro ejemplo sintomático es el de la provincia de San Luis en la Argentina, cuyo atractivo migratorio ha mostrado altos y bajos muy vinculados a los programas de promoción industrial implementados (Busso, 2007b). Por último, en 1981 la industria brasileña inició un largo período de estancamiento que duró hasta 1992 o 1993 y aumentó el desempleo, sobre todo en los principales aglomerados metropolitanos, lo que llevó a una pérdida de atracción y un deterioro de las condiciones de vida (Piquet, 2004).

Por cierto que la apertura también ha significado la dinamización de economías regionales y locales con diferentes ventajas comparativas. Una parte importante y particularmente visible de estos territorios “ganadores” se concentra en la extracción y exportación de recursos naturales y su capacidad para generar empleo puede convertirlos en una alternativa para los migrantes que antes se desplazaban a los polos de industria sustitutiva.

Fuente: C. Von Haldenwang, “Dos casos de descentralización y ajuste parcial. Argentina y Colombia”, *Nueva sociedad*, N° 133, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, septiembre–octubre de 1994; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, 2003. *La acumulación de capital el crecimiento económico y el cambio estructural* (UNCTAD/TDR/2003), Nueva York, 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.D.7; R. Piquet, “A industria metropolitana no Brasil muda de lugar e emprega menos”, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, vol. 1, Río de Janeiro, 2004, G. Busso, “Dinámica socioeconómica y ocupación del territorio en provincia de San Luis. Una aproximación para el estudio de los complejos productivos en el período 1980–2007”, (BID 1575/OC–AR), Buenos Aires, Programa de fortalecimiento institucional, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, 2007, inédito; V. Donato, “Políticas públicas y localización industrial en Argentina”, *Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social*, año 1, N° 0, abril–junio de 2007; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas”, documento presentado en la decimosegunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio de 2007.

De esta manera, los grandes programas de desarrollo territorial basados en la promoción industrial y en los polos de desarrollo decayeron de manera abrupta, reforzándose los programas de inversión pública tendientes a reducir las brechas territoriales en las condiciones estructurales necesarias para la competitividad de cada región. Además, y como forma de disminuir la hegemonía del centro respecto del resto de las regiones y promover la explotación de las ventajas comparativas de cada región, se impulsaron procesos de descentralización a escala regional y local, no solo justificados por la intención de lograr un “mejor

gobierno” subnacional². Por otra parte, la descentralización no puede considerarse patrimonio exclusivo de los enfoques neoclásicos. De hecho, la propuesta de descentralización político-administrativa ya se había instalado tímidamente en la década de 1950, en el marco de la discusión del desarrollo regional, pero se refería más que nada a la planeación estatal y la administración pública. Si bien en los años setenta gran parte de los países de la región contaba con un plan de desarrollo regional integral o regionalización, la mayoría no logró sobrepasar las meras intenciones de planeamiento físico-espacial (De Mattos, 1986) y en la década de 1980 este planteamiento se incorporó en el diseño de políticas públicas. Fue así que bajo las ideas de descentralización se condensó una amplia gama de reformas administrativas, económicas y, sobre todo, un ajuste de la regulación ejercida por el Estado central sobre diversas dimensiones de la realidad nacional (Von Haldenwang, 1994).

De Mattos (1986) sostiene que fueron varias las posiciones que se adoptaron frente a la descentralización y su relación con el desarrollo subnacional (regional y sobre todo local). Una perspectiva representada por Boisier (1996), denominada de desarrollo endógeno, planteó la descentralización como la vía de democratización de la sociedad mediante la participación social, la transparencia en las decisiones y la consecución de un desarrollo endógeno. El autor afirmaba que “cuanto más centralista, autoritaria y poco participativa sea la propuesta de estrategia regional (rasgo común a todas ellas en la actualidad), tanto menores serán las posibilidades de cada comunidad de definir formas de organización y desarrollo que sean funcionales a sus propios valores y, en consecuencia, menores serán los grados de diversidad” (Boisier, 1981, pág. 46). Otra perspectiva, denominada contestataria y representada por Coraggio (1987), veía en la descentralización un mecanismo para delegar poder a la comunidad. Esta “democratización social” podía redundar en la promoción de los sectores populares más postergados y en el desarrollo de las libertades individuales. La tercera perspectiva, denominada neoliberal (o neorregionalismo), fue la dominante y usó la descentralización como mecanismo para hacer

² Con las reformas descentralizadoras implementadas en la década de 1980 se buscó aumentar la eficiencia global de las economías nacionales por medio del desmantelamiento de la regulación estatal, es decir, mediante “la reorientación de la estrategia de desarrollo hacia la liberalización económica y la exportación, en especial de productos primarios, y la reducción del Estado” (CEPAL, 2005b, pág. 44). Además del crecimiento demográfico y la rápida urbanización, el argumento central detrás de estas medidas era que el aumento de las demandas sociales se había traducido en un crecimiento exacerbado del aparato público que redundó en una crisis del presupuesto estatal (Von Haldenwang, 1994).

más eficiente el ofrecimiento de servicios públicos, fragmentar el Estado y las organizaciones de empleados públicos y dar mayor autonomía a las comunidades locales respecto del poder y las políticas centrales (Gleisner, 1989; Von Baer, 1989).

La evaluación de este período sugiere que las previsiones de un desarrollo regional generalizado, novedoso (aunque relativamente obvio por la preeminencia de las ventajas comparativas en materia de recursos naturales) y convergente, como resultado de la acción del mercado, fueron optimistas, por no decir ingenuas. Y algo similar aconteció con las expectativas de un “mejor gobierno” en virtud de la descentralización, ya que muchos de los servicios públicos transferidos empeoraron, otros aumentaron su valor (sobre todo los que fueron privatizados) y numerosas autoridades y administraciones locales realmente no estaban preparadas, ni desde el punto de vista técnico ni económico, para ejercer un buen gobierno local (Ramiro Fernández, 2007; Fernández y Villalba, 2004).

Pese a todo, no cabe duda de que esta fase tuvo efectos importantes en materia de localización y movilidad de la población. Efectivamente, algunos territorios subnacionales históricamente rezagados —y por lo mismo expulsores de población— experimentaron una transformación productiva con la apertura a mercados globales, convirtiéndose en zonas de gran dinamismo económico que se volvieron atractivas para los migrantes. Si bien en muchos casos esto se debió a una rica dotación de recursos naturales apetecidos por los mercados globales —que bajo el nuevo modelo se pudieron explotar a una escala superior a la previa mediante la llegada de capital y empresas transnacionales—, en otros la clave de la dinámica se basó en factores diferentes, como el comercio, el turismo o la relocalización industrial global. Por otra parte, las cifras de los censos de 1990 alertaron sobre la pérdida de atractivo de ciertas ciudades (algunas de las cuales pasaron a la condición de emigración neta), en gran medida producto de las implicancias que para ellas tuvo el cambio en la estrategia de desarrollo (descalabro de la industria sustitutiva concentrada en ciudades grandes) y la crisis de la deuda (reducción del presupuesto público y del gasto social, también concentrado en ciudades grandes). En tal sentido, y en general sin seguir un plan manifiesto, las políticas de mercado tuvieron efectos desconcentradores en materia de distribución espacial de la población. Pero fueron efectos limitados que en ningún caso implicaron una revitalización demográfica del sector rural.

d) Cuarta etapa

En los años noventa, y con mayor intensidad a comienzos de la década de 2000, se consolida una visión crítica de lo ocurrido en

la región desde la crisis de la deuda, los ajustes estructurales y la implementación de un modelo de desarrollo abierto y desregulado. De hecho, la CEPAL subraya que, tras 20 años de implementación, el nuevo modelo de desarrollo mostraba un desempeño mediocre y volátil en materia económica, muy pocos progresos en el terreno social y una gran inestabilidad en el plano político (CEPAL, 2003 y 2000a).

En el plano territorial, la disconformidad se relacionaba con la persistencia de desigualdades regionales muy significativas, con las trampas de pobreza en que parecían sumidas algunas áreas de los países (sobre todo las que presentan una elevada proporción de población indígena) y con la escasa importancia prestada a la temática regional por la visión ingenua de que los mecanismos de mercado ofrecen soluciones automáticas al desarrollo regional.

En este contexto, surgen propuestas tendientes a recuperar las políticas de desarrollo regional que, a la vez, reconocen la importancia de la globalización y las fuerzas del mercado. Lo anterior se plasma en un conjunto de conceptos centrales que retoman la iniciativa pública en materia regional, pero de una manera bastante diferente a la de los grandes planes de las décadas de 1960 y 1970. Entre estos conceptos están los de competitividad, liderazgo y proyecto regional que, en conjunto, apuntan a fortalecer la capacidad de las regiones para insertarse en los mercados globales y competir con el resto del país y con otros países en estos mercados. Esto implica apoyo de políticas y programas centrales, en la medida en que la competitividad requiere, entre otras cosas, de inversión, infraestructura, servicios y recursos humanos calificados. Sin embargo, en los términos antes expuestos, también exige una capacidad endógena para guiar y gestionar todos los componentes objetivos de la competitividad. Se trata de poner énfasis en la pertinencia de un empuje y una visión estratégica desde las regiones, que no estaba presente en las fases previas de las políticas de desarrollo regional. Estas intervenciones se basan en el diagnóstico compartido según el cual los principales factores generadores de competitividad territorial son: “la complejidad sistémica, la velocidad decisional de las organizaciones, la capacidad innovativa, la flexibilidad, la trama urbana, la infraestructura (pesada y liviana), la autonomía del gobierno respectivo, la cultura, etc.” (Silva, 2005, pág. 95).

Por otra parte, también se consolidan los conceptos de equidad y cumplimiento de derechos con independencia de la ubicación geográfica de las personas, aunque ello no se traduce en una inmediata igualación de condiciones en todo el territorio, debido a la acumulación de desigualdades económicas y sociales, a las diversas condiciones de competitividad en las distintas regiones y a los efectos objetivos de

las condiciones geográficas sobre la prestación de ciertos servicios. No obstante, se revela un nuevo norte para la política regional que atañe al cumplimiento de derechos en todo el territorio y se apunta a garantizar equidad territorial en materia de acceso a recursos y servicios públicos.

Entre los instrumentos más relevantes de esta fase están los fondos de redistribución de recursos financieros entre las regiones, pues permiten conciliar el flujo de recursos que deriva de la acción de las fuerzas del mercado con la pretensión de reducir las desigualdades regionales y garantizar equidad en el cumplimiento de los derechos. Otra estrategia han sido los mecanismos de coordinación y acción común a escala regional, que procuran identificar un proyecto de largo plazo y conducir la región en esa línea, con el apoyo de las fuerzas vivas. Los modelos de asociatividad de múltiples actores para actividades productivas locales —clusters (véase el recuadro X.4)— también se propusieron como herramientas clave del desarrollo regional en esta fase. Estos modelos de asociatividad se asemejan a una red (Hakansson y Johanson, 1993) conformada por los actores locales, los recursos (humanos, naturales, infraestructura), las actividades económicas (productivas, comerciales, técnicas, financieras, asistenciales) y sus relaciones (interdependencia e intercambio). Las vinculaciones en su interior posibilitan el intercambio comercial de productos y servicios, así como de tecnología y pautas normativas, en tanto que es necesario ir creando marcos de confianza en forma paulatina (Dei Ottati, 1994).

Recuadro X.4
POLÍTICAS DE CLUSTERS Y DESARROLLO REGIONAL

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

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

(Continúa)

 Recuadro X.4 (conclusión)

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

- La obtención de una competitividad global que descansa en las calidades internas de localidades y regiones y se obtiene a partir de la acción conjunta e interactiva de actores institucionales y económicos en el ámbito territorial (CEPAL, 2005c).
- El dominio, en los últimos años, del enfoque de cluster en el estudio y la formulación de los lineamientos propositivos y de investigación sobre desarrollo territorial llevados a cabo por organismos internacionales (Meyer–Stamer y Harnes–Liedtke, 2005; Ramos, 1998 y 1999; Buitelaar, 2000).
- La preponderancia que ha adquirido este enfoque en diversos organismos gubernamentales ligados a temas de desarrollo territorial y productivo, como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME) en el Perú (Pérez Alemán, 1998; Perego, 2003; Albadalejo, 2001; Suzigan, 2000; Barragán, 2005).

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas", *Libros de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2285–P/E), Santiago de Chile, 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.157; V. Fernández y J.I. Vigil–Greco, "Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina", *Economía, sociedad y territorio*, vol. 6, N° 21, Zacantepec, El Colegio Mexiquense, 2007; E. Lahera, "Implementación de políticas de competitividad en economías abiertas", Santiago de Chile, CEPAL, 2006, inédito; M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara, 1991.

En virtud de esta diversificación de componentes (productivos, sociales y políticos) y de la multiplicación de instrumentos adicionales a los históricos de las políticas regionales, se ha subrayado que en la

actualidad existen familias de políticas regionales, más que una política regional (véase el recuadro X.5).

Recuadro X.5
HACIA EL ENFOQUE DE UNA FAMILIA DE POLÍTICAS TERRITORIALES

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

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

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

Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas”, documento presentado en la decimosegunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio de 2007.

Desde la óptica de la redistribución espacial de la población, son justamente las regiones y ciudades que presentan mayor dinamismo y capacidad asociativa las que se han visto favorecidas con los flujos poblacionales. Pero estos movimientos han ganado en complejidad pues buena parte del dinamismo económico ha sido absorbida por

flujos migratorios temporales o traslados diarios (Aroca, 2007), a los que hay que sumar los que realizan quienes se instalan definitivamente en esos territorios³.

Cualquiera sea el caso, hoy se vive un complejo proceso con algunos territorios beneficiados y otros perjudicados por las tendencias generales de la economía mundial, por las coyunturas específicas y por las decisiones nacionales en materia de desarrollo. Mientras que en algunos países se consolidaron patrones de redistribución territorial de la producción que repercutieron en los flujos migratorios, en otros la modalidad de inserción en la economía mundial ha fortalecido más aun a la ciudad central. Por otra parte, los países son conscientes de que dejar a las regiones en manos del libre juego de las fuerzas del mercado puede provocar graves secuelas en algunas, por lo que también están dispuestos a actuar de manera selectiva y a favorecer de modo temporal a ciertas regiones. Obviamente, el objetivo de garantizar el ejercicio de derechos con independencia de la localización de la población tiene efectos directos sobre la asignación territorial de recursos, en la medida en que las regiones más rezagadas en este plano debieran recibir un mayor apoyo, lo que a su vez afectaría su capacidad de atraer o retener población. Por último, la noción de proyecto y liderazgo regional se aplica a todas las regiones, de manera que, en principio, cualquiera podría tener la capacidad de ser atractiva por el dinamismo y empuje de sus autoridades y asociaciones locales. Como se aprecia, el escenario actual —que se vuelve mucho más denso cuando se piensa a escala local o municipal— es bastante más complejo que en el pasado, en línea con la diversificación y el carácter cada vez más complejo de los flujos migratorios.

2. Experiencias de políticas de desarrollo rural

La crítica a la estructura de propiedad y concentración de la tierra se instaló en América Latina a fines del siglo XIX —e incluso antes si se consideran experiencias como las de Artigas en el Uruguay—, aun cuando en la mayoría de los países las posibilidades de reforma en este ámbito no llegaron sino hasta la segunda mitad del siglo XX. Cabe destacar que a principios del siglo XX tuvo lugar la revolución mexicana, uno de los hechos más importantes en la historia de la región, cuyo componente central fue la revisión de la estructura de propiedad de la tierra, con sendas propuestas de reforma agraria que se consagraron en la Constitución mexicana de 1917.

³ Muchos de los traslados diarios son realizados por personas que no residen en la región donde se desempeñan laboralmente.

La diversidad de situaciones de los países influyó para que hasta principios de la década de 1960 el abordaje del tema rural —y sobre todo de la producción agrícola— fuese básicamente nacional, sin enfoques ni políticas comunes a escala regional. Mientras que en algunos países la escasez de tierras para una parte importante de la población ya había generado conflictos sociales y respuestas políticas de envergadura antes de 1960, en otros la respuesta había sido la ampliación de las fronteras internas (demográficas y agrícolas) como mecanismo de descompresión social y política y de expansión de la soberanía.

Sin embargo, a comienzos de los años sesenta, bajo la influencia del nuevo aire político que trajo la Alianza para el Progreso y el temor a la expansión de la revolución cubana (que rápidamente modificó la estructura de propiedad capitalista en el campo de la isla), se comenzó a consolidar un planteamiento favorable a una reforma agraria en todos los países de la región. Tal reforma se veía como un procedimiento idóneo para eliminar los impedimentos para el desarrollo que suponían las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales del mundo rural. En el caso de América Latina, estos impedimentos se expresaban en una estructura productiva y de tenencia de la tierra específica: el latifundio. Entre las características de esta estructura productiva y territorial cabe destacar que:

- el manejo y la tenencia de la tierra se encontraban en manos de muy pocas familias que acumulaban vastas extensiones, muchas veces improductivas;
- los habitantes del campo, así como los trabajadores campesinos, no eran dueños de las tierras, sino que para acceder a ellas debían alquilarlas a los propietarios o emplearse como peones (inquilinos);
- los dueños de las tierras determinaban las condiciones de trabajo sin que los inquilinos tuvieran posibilidad de exigir un pago o mejores condiciones de trabajo;
- los precios y las condiciones de acceso a las tierras para su arrendamiento eran fijados unilateralmente por los latifundistas y solían ser excesivos y carecer de control del Estado u otra institución;
- estas condiciones hacían imposible que el trabajador campesino pudiera ahorrar dinero para independizarse, y
- la precariedad en el acceso a la tierra redundaba en una desprotección total de los trabajadores agrícolas, pues podían ser desalojados de los campos en cualquier momento.

Ante este escenario, los procesos de reforma agraria llevados a cabo en la región siempre han pretendido generar una mayor justicia social mediante la erradicación o reducción de los grandes bolsones de pobreza localizados en las zonas rurales y la facilitación del acceso a la propiedad por parte de los trabajadores rurales. Como es evidente, estos procesos supusieron un cambio en la estructura social y una profunda alteración de las relaciones tradicionales de propiedad, sobre todo de los modos institucionales de interacción social (Hamuy, 1996).

Por otro lado, las reformas agrarias han formado parte de procesos más amplios de modernización del agro. Es así que la redefinición de la propiedad rural estuvo acompañada de otras políticas complementarias, como inversión en transferencia tecnológica, asistencia técnica, créditos blandos, subsidios y apoyo a los procesos de comercialización. Todas estas medidas buscaban de manera explícita incidir en la capacidad del campo de retener a sus habitantes, facilitándoles el acceso a la propiedad agrícola, lo que habla de claros objetivos poblacionales. Este diagnóstico estaba signado por la preocupación que mostraban los gobiernos de la región ante el acelerado proceso de urbanización y la gran cantidad de migrantes rurales que llegaban a las zonas urbanas, provocando el colapso de los servicios y el detrimento de la calidad de vida de la población urbana.

a) Primer período

El hecho que marca el comienzo y cariz de este primer período es la revolución mexicana, determinada, en gran medida, por las luchas campesinas. Las marcadas especificidades nacionales explican su condición temprana y su influencia más bien menor en los procesos de reforma que acaecieron en América Latina a partir de la década de 1950.

Entre 1910 y 1920, México transitó por una serie de luchas y levantamientos —denominados revolución mexicana— protagonizados por los distintos jefes políticos y militares que se fueron sucediendo en el gobierno. Estas pugnas y enfrentamientos tenían por objeto transformar el sistema político y social creado por Porfirio Díaz y desmantelado en progresivas luchas, que en gran medida dio forma al México contemporáneo. Entre los hitos que distinguen a este proceso revolucionario en materia de desarrollo rural se encuentra el Plan Ayala, promovido por Emiliano Zapata, que planteaba traspasar el usufructo y los derechos sobre la propiedad de la tierra a quienes la trabajaban, dejando caducos los títulos de dominio. Este proceso toma cuerpo en 1917 con la promulgación de la Constitución mexicana, que consagra la reforma agraria en un cuerpo organizado de leyes. Pero las reformas contenidas en ese instrumento legal solo se institucionalizan cuando Lázaro Cárdenas llega a la presidencia en 1934.

La reforma agraria de 1917 no planteaba objetivos poblacionales ni de retención de la población campesina en zonas rurales, sino que se enmarcaba en las luchas sociales y tenía como norte la protección y reivindicación de los sectores populares campesinos (Wolff, 1972; Zamosc, 1986). En tal sentido, no era un proceso de modernización como se entiende hoy o se entendió en la década de 1950, sino más bien una demanda popular con un alto nivel de convocatoria y muy sentida por las huestes revolucionarias.

b) Segundo período

La segunda etapa de reformas agrarias comienza a principios de la década de 1950 con políticas planteadas abiertamente como estrategias de desarrollo y, a diferencia de la revolución mexicana, uno de sus objetivos era evitar asonadas revolucionarias mediante reformas sociales (en este caso en el agro), aun cuando tales reformas fuesen bastante radicales para la época. Las políticas de modernización agrícola estuvieron marcadas por un diagnóstico que resaltaba el rezago y las trabas del mundo rural respecto de sus características productivas y de acceso a la propiedad de la tierra. Como solución a este problema se vislumbró la necesidad de intervención del Estado en estas dos dimensiones con el propósito de modernizar las zonas rurales. De esta forma, las reformas agrarias en la región pasaron a formar parte de una propuesta global de desarrollo sustentada en cambios estructurales y, en tal sentido, fueron parte consustancial de la estrategia de modernización social (Hamuy, 1996).

El propósito declarado era modificar la estructura de relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que el campesinado tradicionalmente había establecido con otros sectores de la sociedad, en un cambio que redundaría en una nueva relación de la agricultura con la industria (FAO, 1994). El objetivo se sustentaba en la percepción de que la industria veía constreñido su potencial de expansión con un modelo de producción agraria ineficiente e injusto como el latifundio (hacienda). Este bloqueo del desarrollo nacional basado en la industrialización justificaba la intervención del Estado en la propiedad agrícola.

Si bien estos primeros procesos de reforma agraria se dieron en contextos marcadamente rurales, se destacan por no haber desconocido el proceso de urbanización en curso ni la creciente migración rural-urbana. Fue así que se incluyeron objetivos poblacionales —evitar el despoblamiento rural y la pérdida de capital humano y de trabajo mediante el aumento de la capacidad de retención del campo (véase el recuadro X.6)— que después se repetirían casi como declaración de principios y a menudo sin la reflexión y el análisis científico necesarios, en la oleada de reformas agrarias desatada en la década de 1960.

Recuadro X.6
PRIMERA GENERACIÓN DE REFORMAS AGRARIAS EN
GUATEMALA Y BOLIVIA

Los primeros países que implementaron reformas agrarias en la región fueron Guatemala (1952) y Bolivia (1953) con similares condiciones desencadenantes del proceso: una población eminentemente rural sujeta a severas restricciones de acceso a la tierra (en Guatemala por monopolio de la United Fruits Company y en Bolivia por una estructura de tenencia de la tierra basada en el latifundio), lo que impedía dar un salto modernizador en el agro y en la calidad de vida de sus habitantes.

El 17 de junio de 1952 se aprueba el texto definitivo del Decreto 900 (107 artículos que determinaban las condiciones en que se expropiarían y otorgarían tierras) por el que se ponía en marcha la ley de reforma agraria en Guatemala bajo el gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán. La coyuntura política para realizar esta reforma era favorable, pues en 1950 la FAO había reconocido que las estructuras agrarias inadecuadas impedían el avance económico de los países subdesarrollados.

Entre los objetivos de esta reforma estaba el fomento del minifundio mediante expropiaciones de tierras ociosas que favorecieran al trabajador agrícola. Se llegaron a expropiar 741.932 hectáreas, de las cuales el 81,8% procedía de fincas particulares, el 13,9% de fincas estatales y el 4,3% de fincas municipales, lo que equivalía al 20% de la tierra cultivable del país, beneficiando a unos 138.067 campesinos sin tierra. En este proceso se expropiaron 153.171 hectáreas a la United Fruit Company (el 74% del total de sus posesiones en Guatemala).

La reforma boliviana de 1953 surge del diagnóstico de una ausencia de equidad social en el acceso al suelo y de inversión de capital en el campo, así como de la inexistencia de campesinos asalariados, situación que condicionaba a una economía de subsistencia. Además, la falta de inversiones en infraestructura vial, fraccionamiento del espacio y aislamiento impedía la consolidación de circuitos extendidos de intercambio y aumentaba la saturación de algunos nichos ecológicos (altiplano húmedo y valles interandinos).

Es así que la reforma agraria boliviana se planteaba “retener la población rural, evitando la despoblación del agro boliviano, cuya masa humana, por imposibilidad de conseguir en el campo medios adecuados de subsistencia, emigra constantemente, en busca de trabajo a los asentamientos mineros, a los centros urbanos y a países extranjeros” (SIAP, 1978, pág. 269). Mediante la reforma agraria se pretendía, entonces, superar el estancamiento de la producción agropecuaria y ampliar el mercado interno por medio de la transformación de los trabajadores del campo en productores con capacidad adquisitiva.

Fuente: P. Gleijeses, “La reforma agraria de Jacobo Arbenz”, *Revista de estudios latinoamericanos*, Guatemala, 1991; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), “Políticas de redistribución de la población en América Latina”, *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago de Chile, 1984; Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), *Reformas urbanas y agrarias en América Latina*, Bogotá, 1978.

En la década de 1960 comienza un segundo período de reformas promovidas por los Estados Unidos y diversos organismos internacionales en un impulso que se explica tanto por razones de corte político como económico (Kay, 1999). A la condición declinante de la agricultura respecto de su participación en el PIB se sumaba el hecho de que las tensiones y los conflictos entre campesinos y latifundistas eran percibidos como potencial fuente de inestabilidad regional, percepción que se vio acrecentada por la revolución cubana, ya que la postergación y miseria de una parte importante de la población del campo eran caldo de cultivo para movimientos revolucionarios que reivindicaban el acceso a la tierra y su redistribución a favor de quienes la trabajaban (Groppo, 1997). Esto llevó a los Estados Unidos a incentivar reformas en América Latina a partir de la década de 1960, lo que quedó plasmado con elocuencia en la Alianza para el Progreso (Gordillo y Boening, 2000; véase el recuadro X.7). En forma paralela, bajo el patrocinio de la FAO, en 1951 se llevó a cabo en Madison, en el estado de Wisconsin (Estados Unidos), la primera Conferencia Internacional sobre el Régimen Territorial con el propósito de promover a nivel internacional la conveniencia de implementar políticas de reforma agraria. Tanto los Estados Unidos como los organismos internacionales bregaban por impulsar una agenda de reformas agrarias, lucha que se vio coronada con el establecimiento del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (con participación de la FAO, el PNUD y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) a partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961 (Groppo, 1997).

No obstante los efectos redistributivos reales (véase el recuadro X.7) y los logros en materia de aumento en la cantidad de productores y mercados, muchos de estos procesos de reforma no lograron llegar a todos los sectores pobres y carenciados del campo, sobre todo a los campesinos sin tierra y a los pequeños productores. En otros casos, los beneficiarios no tuvieron un seguimiento de apoyo (asistencia técnica, crédito, maquinaria o recursos y servicios básicos como el agua) y ello redundó en la baja productividad de buena parte de estos “nuevos propietarios”. Para muchos de ellos la tierra recibida no resultó ser un factor de retención en el campo, sino un potencial medio de pago para costear la migración a la ciudad.

Recuadro X.7
POLÍTICAS AGRARIAS REGIONALES BAJO EL PARADIGMA
DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

El desmantelamiento del sistema de la hacienda como unidad económica y organización social es uno de los componentes más relevantes del proceso de modernización acaecido en el siglo XX en América Latina. Durante las

(Continúa)

Recuadro X.7 (continuación)

décadas de 1960 y 1970, algunos gobiernos de la región estimularon la modernización del sistema de hacienda mediante políticas crediticias subsidiadas para la compra de maquinaria y equipamiento agrícola e insumos fundamentales de primera calidad (como ganado, semillas y fertilizantes, entre otros) y programas de asistencia técnica. De esta forma, los grandes agricultores comenzaron a trocar sus antiguos cultivos por otros de mayor valor agregado y creciente demanda (sobre todo de consumidores urbanos) y a adoptar medidas como el mejoramiento de la tierra y la infraestructura y la mecanización, en lo que se denominó la “vía latifundista al capitalismo agrario” (Kay, 1999, pág. 866). Esto fue lo que ocurrió en la Argentina y el Brasil, donde constantemente se planteaba la necesidad de una reforma agraria, pero nunca se implementaron medidas en este sentido.

En paralelo, otros países de la región pusieron en marcha profundos cambios estructurales como consecuencia de las reformas agrarias. El impulso para estas reformas fue tanto de orden político como económico, mientras que la falta de acceso a la tierra se veía como un foco de inestabilidad y se advertía el comportamiento productivo declinante que presentaba la agricultura hacia ya unos lustros. De esta forma, se intervino el régimen de propiedad y tenencia de la tierra, expropiándose terrenos subutilizados o fuera del circuito productivo que fueron transferidos a campesinos sin tierra o que accedían a ella mediante el inquilinaje. Por otra parte, se fortaleció la asistencia técnica a estos minifundistas para que pudieran hacer frente a los desafíos de integrarse a sistemas de producción moderna y se reforzó la asociatividad campesina por medio de la sindicalización o formación de cooperativas campesinas que mejoraron la focalización de las políticas públicas y la acción del Estado

Por ejemplo, la ley de reforma agraria de la República Bolivariana de Venezuela fue promulgada el 5 de marzo de 1960, durante la presidencia de Rómulo Betancourt, a raíz de un consenso nacional en el que participaron sectores de todo el espectro político venezolano. Las principales metas de la reforma eran la distribución equitativa de las tierras y la adecuada organización del crédito y de la asistencia integral para los productores del campo, con el propósito de que la tierra constituya la base de la estabilidad económica del hombre que la trabaje y sea el fundamento de su progresivo bienestar social y la garantía de su libertad y dignidad.

En el caso de Colombia, la política de tierras basada en el concepto de reforma agraria se inició en 1961 con la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) (Ley 135/61). Posteriormente, los objetivos y las estrategias de redistribución de la tierra han estado condicionados por las cambiantes prioridades de las políticas adoptadas por los gobiernos, correspondientes a tres etapas: i) la etapa del Frente Nacional (1962–1973), de gran dinamismo para el proceso de reforma agraria mediante la reestructuración de la tenencia de la tierra, el fomento de la producción y la productividad, la elevación del bienestar de la población campesina, la conservación de los recursos naturales y la promoción de la organización campesina; ii) la etapa del Acuerdo de

(Continúa)

 Recuadro X.7 (conclusión)

Chicoral (1973–1987), cuando el INCORA disminuyó la acción de expropiación y enfatizó el apoyo a la colonización, y iii) la etapa de concertación, Ley 30 de 1988 (1988–1994), en que se agilizó la adquisición de tierras por parte del INCORA al eliminarse la calificación de predios y establecerse nuevas fuentes de financiamiento para el Fondo Nacional Agrario. Al fortalecerse la organización y participación campesina y hacer más funcionales los organismos de coordinación y consulta para la toma de decisiones se dio mayor agilidad al proceso de redistribución de tierras.

Al comenzar la década de 1960, la presión por una reforma agraria volvió a manifestarse en la sociedad chilena, esta vez con el respaldo de la Iglesia Católica, que repartió tierras de su propiedad entre los campesinos, y de los Estados Unidos mediante la “Alianza para el Progreso”. Estos pilares lograron dar el impulso necesario para iniciar el proceso reformador que transitó por cuatro etapas: i) inicio de la reforma (1962–1964) con la promulgación de la ley sobre reforma agraria N° 15.020 que permite la expropiación de predios deficientemente explotados, para lo que el Consejo Regional creó el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) a fin de que brinde la asistencia técnica necesaria; ii) promulgación de la nueva ley de reforma agraria de 1967 con el cambio de gobierno (1964–1970), que aceleró el proceso y promovió la sindicalización campesina, además de establecer claramente las causales de expropiación; iii) intensificación del proceso de reforma agraria por parte de la Unidad Popular (1970–1973) mediante la expropiación masiva de predios agrícolas, y iv) contrarreforma (1973–1990), devolución de tierras y paso a un nuevo proceso de concentración territorial bajo el modelo agroindustrial.

El resto de la región pasó por procesos similares de diferente intensidad y extensión. El advenimiento de los regímenes autoritarios contrarrestó la tendencia reformista, pero los cambios implementados fueron de tal profundidad que el modelo de propiedad agrícola cambió definitivamente hacia uno de más capital y mayor presencia agroindustrial. De este modo, las reformas más radicales y extendidas terminaron definitivamente con el dominio de la oligarquía latifundista, pero, en general, su mayor impacto fue contribuir con “el desarrollo capitalista a través de cambios institucionales. Y al hacer que los mercados laborales y de tierras fueran más competitivos y flexibles, aumentaron el grado de respuesta de la agricultura ante la política macroeconómica y las fuerzas del mercado” (Kay, 1999, pág. 870).

Fuente: C. Kay, “El desarrollo excluyente y el campo en la América Latina rural”, *El pensamiento social latinoamericano en el siglo XX*, tomo 2, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1999; R. Vargas del Valle, “La planeación en Colombia” [en línea] <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/La%20planeacion%20en%20Colombia.pdf>, 2007; A. Bauer, *La sociedad rural chilena: desde la conquista Española hasta nuestros días*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1994.

c) Tercer período

Los planteamientos reformistas en el agro comenzaron a debilitarse por varias razones desde principios de la década de 1960. Una de ellas residió en sus mismos resultados que, pese a los logros (véase el recuadro X.7), no fueron del todo convincentes, pues la productividad agrícola no aumentó en los términos esperados, no se alcanzó una completa seguridad alimentaria nacional ni se logró detener el éxodo rural. Ante esto surgieron varias respuestas. Algunas posiciones apuntaron a profundizar la reforma, ya sea mediante la complementación, el cooperativismo y la actividad económica comunitaria en las tierras ya redistribuidas o mediante la expropiación y redistribución más agresiva de tierras. Otras posturas, que se examinarán más adelante, se concentraron en la redistribución de tierras libres fomentando la colonización. Ya en la década de 1970 se verificaron las primeras respuestas reaccionarias que revirtieron de manera abierta o encubierta la redistribución de tierras. Por todo lo anterior, entre los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera se consolidó una estrategia denominada Desarrollo Rural Integrado (DRI), que en alguna medida sirvió como alternativa a las reformas agrarias y cuyos antecedentes se remontaban a la década de 1960 (véase el recuadro X.8)⁴. En los programas de Desarrollo Rural Integrado, el eje principal de las intervenciones no era el componente de dotación de tierras, sino un paquete de gastos de crédito y vivienda, asistencia técnica, pequeñas obras de infraestructura, comercialización, educación y mejoramiento sanitario, concentrados en áreas rurales de gran incidencia de pobreza (Groppo, 1997).

Recuadro X.8
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO
IMPLEMENTADOS EN LA REGIÓN

El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) consistió preferentemente en la potenciación de esquemas de desarrollo en el ámbito rural, con el objetivo explícito de mejorar el nivel de vida de la población y apuntar, en primer término, a la no subordinación a objetivos nacionales o regionales. Para ello, se estimuló el establecimiento de esquemas descentralizados de actividad económica de base territorial y con un fuerte componente

(Continúa)

⁴ Al concentrarse en las condicionantes del mundo agrícola, la concepción de Desarrollo Rural Integrado se presenta como una estrategia de desarrollo rural, aun cuando es una estrategia de desarrollo regional propiamente dicha ya que constituye un cruce de funciones entre distintos niveles de planificación, desde lo nacional hasta lo local, y distintos sectores de planificación (De Mattos, 1986).

Recuadro X.8 (continuación)

de decisión local, que movilizaran a la población en la consecución del bienestar mediante el máximo aprovechamiento de los recursos naturales, materiales, socioculturales y humanos. Las intervenciones deberían adaptarse a las situaciones y necesidades locales y se postulaba la integración de las facetas materiales, sociales y personales de la comunidad local, que estimularan una mayor participación social y la consecución de la dignidad de sus habitantes, así como la articulación de estas comunidades con la sociedad en general de una manera más armónica y equitativa (Etxezarreta, 1994).

Ante las dificultades políticas de la época (*Acuerdo de Chicora*) para ejecutar los programas de reforma agraria y sobre la base del relativo éxito de las experiencias piloto de proyectos de Desarrollo Rural Integrado realizados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Cáqueza (Cundinamarca) y Río Negro (Antioquia), a mediados de los años setenta, el gobierno colombiano decidió incorporar la estrategia de Desarrollo Rural Integrado como parte sustancial del plan de desarrollo *Para cerrar la brecha*. Este plan, que ponía énfasis en la existencia de dos Colombia (una próspera y rica y otra postergada y pobre), estableció como prioridades el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y el Desarrollo Rural Integrado. Mientras el PAN debía resolver las necesidades nutricionales de las poblaciones pobres más vulnerables, el DRI apuntaba a una estrategia productiva para modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina, especialmente de minifundio andino. De esta manera, la estrategia del Desarrollo Rural Integrado comprendía la coordinación de acciones e inversiones de diversa índole para asegurar la integridad del desarrollo al contemplar aspectos productivos (asistencia técnica y crédito), de mercadeo (comercialización y distribución), de infraestructura básica (caminos rurales, electrificación, acueductos) y de servicios sociales (educación y salud).

Los programas de Desarrollo Rural Integrado que existieron y se ejecutaron en la Argentina en la década de 1960 y principios de los años setenta eran planes de colonización o desarrollo rural, como el del Río Dulce en Santiago del Estero y el del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro (IDEVI). La preocupación por la pobreza era menor o marginal y el centro de interés era la inserción y el desarrollo sectorial, agroindustrial, mercantil y capitalista de los beneficiarios. La identificación de los productores familiares participantes se hacía en su sentido más amplio, es decir, accedían los que tenían mayor grado de capitalización.

El Ecuador también implementó programas de Desarrollo Rural Integrado, como el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Sur de Loja (DRISUR), a partir de 1986. Los objetivos del proyecto eran el incremento de la producción y la productividad agropecuarias y del ingreso de las familias campesinas, el mejoramiento de la distribución del ingreso, el aumento de la ocupación de la mano de obra, la preservación de los recursos naturales y el crecimiento de la participación campesina en el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo rural. Además, presentaba cuatro componentes de intervención: 1) productivo (crédito, asistencia técnica, desarrollo forestal,

(Continúa)

Recuadro X.8 (conclusión)

granja ganadera y comercialización agropecuaria), 2) de infraestructura (caminos vecinales, saneamiento rural, salud y educación primaria), 3) de organización y capacitación, y 4) de regularización fundaria, seguimiento y evaluación y Unidad Ejecutora.

Fuente: M. Etxezarreta, "Trabajo y agricultura: cambios en el sistema de trabajo en una agricultura en transformación", *Agricultura y sociedad*, N° 72, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), 1994; R. Vargas del Valle, "La planeación en Colombia" [en línea] <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/La%20planeacion%20en%20Colombia.pdf>, 2007; M. Manzanal, "Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, N° 78, vol. 26, Santiago de Chile, septiembre de 2000; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), "Ecuador: proyecto de desarrollo rural integrado Sur de Loja – DRISUR" [en línea] http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/r135ecbs.htm, 2007.

Durante algún tiempo, este modelo de intervención fue complementario a las estrategias de desarrollo regional basadas en los polos de desarrollo que se implementaron en la región. En efecto, los programas de Desarrollo Rural Integrado centraron su acción en áreas productivas (agrícolas) y territoriales (zonas rurales) diferentes a aquellas en que se concentraron los programas de polos de desarrollo. La intervenciones del tipo de Desarrollo Rural Integrado consistieron en programas específicamente orientados al campo, que buscaban llenar el vacío de intervención en áreas deprimidas (Stöhr, 1972). Así, su propósito fue superar el retraso y la pobreza en que estaban sumidas las zonas rurales buscando, por un lado, aumentar su capacidad productiva y, por otro, satisfacer las necesidades básicas de la población.

A grandes rasgos, un programa de Desarrollo Rural Integrado se basa en las siguientes ideas:

- a) El desarrollo rural debe ser el resultado de la coordinación a nivel regional de objetivos planteados a nivel nacional y de las necesidades particulares de cada una de las unidades de producción a nivel local, siendo la región el escenario donde se desenvuelve la acción del Desarrollo Rural Integrado.
- b) El crecimiento del sector agrícola constituye la clave del desarrollo rural y su fomento exige el desarrollo simultáneo de todos los sectores de la economía.
- c) El desarrollo abarca aspectos sociales, económicos, físicos e institucionales, por lo que la planificación habrá de referirse a ellos en forma concomitante (Aramayo, 2002).

La implementación del modelo de apertura y desregulación —que se apoyó en actores políticos contrarios a la reforma agraria y dispuestos a revertirla— significó cambios importantes para el ámbito rural y la agricultura. Se privatizaron tierras públicas y se favoreció la reconcentración de la propiedad (aunque sin retornar al latifundio de hacienda, sino apostando a grandes explotaciones agropecuarias orientadas a la exportación). Se redujeron los subsidios y las protecciones (parcialmente) a los productores locales y estos debieron enfrentarse a la competencia externa (regional y mundial), lo que generó el descalabro de diferentes tipos de productores, según el país. Por otra parte, se eliminaron los controles de precios de los productos agrícolas, aunque se mantuvieron algunos esquemas de poder de compra y bandas de precios para evitar fluctuaciones muy marcadas. Todo ello condujo a un reordenamiento profundo de las orientaciones de las políticas rurales y de la estructura de incentivos para los pequeños productores agrícolas (véase el recuadro X.9). En teoría, estas medidas deberían ofrecerles mayor libertad y flexibilidad para ajustarse a los cambios en los incentivos y convertirse en productores viables y competitivos en una economía cada vez más globalizada (Davis, 2000). Pero tales reformas y las crisis económicas por las que ha atravesado América Latina en los últimos 25 años se tradujeron en una nueva acumulación de tierras por parte de las empresas agroindustriales, en la conformación de un sector productivo reticente al riesgo, en una escasez de crédito (o dificultad para acceder a él) y en una diversificación en la estructura de ingresos y de actividades fuera del predio (Kay, 1999; Garza, s/f; Davis, 2000).

Recuadro X.9
EFECTOS DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL AGRO

La liberalización de la tierra, la mano de obra y los mercados financieros en el contexto de competencia internacional y fomento a las exportaciones por el que ha atravesado la región, favoreció a quienes tienen acceso a recursos técnicos, manejo de información, capital y mercados (Kay, 1999). En cambio, para los que tienen un acceso limitado a tales recursos, que son justamente los pequeños propietarios, las reformas neoliberales implicaron quedar marginados del desarrollo, proceso que aceleró la urbanización del trabajador agrícola.

La austeridad fiscal que acompañó a las reformas neoliberales en la región ha implicado un deterioro importante en la provisión de servicios públicos en zonas rurales, como infraestructura vial, de comunicaciones, electrificación, irrigación, educación y capacitación rural. “Con pocas excepciones, lo que caracteriza a la región como resultado de las reformas económicas es el debilitamiento, cuando no la desaparición, de las políticas

(Continúa)

Recuadro X.9 (conclusión)

sectoriales y de las organizaciones encargadas de prestar apoyo a los agricultores (...). Las reformas implementadas no han logrado tampoco promover un sistema institucional alternativo de apoyo a los pequeños productores agropecuarios. De hecho, el principal efecto fue la reducción sustancial de la cobertura de los programas de crédito, asistencia técnica o comercialización entre este tipo de productores” (Chiriboga, 1997, págs. 16–17).

Por ejemplo, en Chile la mitad de los parceleros ha tenido que vender su propiedad para hacer frente a créditos o deudas “por no contar con capital y experiencia de mercado necesaria para continuar sus operaciones agrícolas: un proceso al que uno puede referirse como ‘campesinización pauperizante’. De esta manera, al final de la reforma agraria chilena, sólo alrededor del 5% del campesinado pudo retener un fundo familiar” (Kay, 1999, pág. 870).

En el contexto hasta aquí descrito, en la Argentina se aprecia una polarización social creciente y un Estado que prescinde o carece de instrumentos para la implementación de una política de desarrollo nacional y genera programas dirigidos a los pobres rurales que no logran revertir la tendencia a la marginación o exclusión sistemática del sector pequeño productor agropecuario (Manzanal, 2000). El Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA), el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA), el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER) constituyen ejemplos de este tipo de programas.

Fuente: C. Kay, “El desarrollo excluyente y el campo en la América Latina rural”, *El pensamiento social latinoamericano en el siglo XX*, tomo 2, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1999; M. Manzanal, “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, N° 78, vol. 26, Santiago de Chile, septiembre de 2000; M. Chiriboga, “Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización”, *Perspectivas rurales*, N° 1, Universidad Nacional de Costa Rica, 1997.

Los cambios más significativos que operaron en el agro en este período como fruto de las políticas de ajuste estructural fueron los vinculados a las relaciones de trabajo en el ámbito rural. Kay (2008 y 1999) logró identificar cuatro grandes transformaciones en este plano, que terminan por romper las estructuras de relaciones sociales que caracterizaron por siglos la vida rural de la región (la hacienda) e imponen una creciente proletarización o asalarización de las actividades agrícolas: a) el reemplazo de la mano de obra arrendada por la mano de obra asalariada; b) el crecimiento de la mano de obra estacional o temporal; c) la feminización de la mano de obra, y d) la urbanización de los trabajadores rurales.

Los enormes cambios operados en el campo latinoamericano como resultado del modelo de apertura y desregulación suscitaron mucha discusión y gran cantidad de expectativas e hipótesis respecto de sus efectos en materia de productividad, diversificación agrícola, ocupación de tierras, pobreza, desigualdad y emigración rural.

Así surgieron diversas hipótesis que sugerían un futuro auspicioso para el agro y los ámbitos rurales en general y, en consecuencia, planteaban una recuperación de la capacidad de retención y atracción de estas zonas (Arroyo, 2001; David, 2001; Daher, 1987). Estas hipótesis se apoyaban en tres argumentos: a) la implantación de un modelo de desarrollo desregulado y orientado a la exportación multiplicaba los mercados para sectores productivos de localización rural —agrícolas, pecuarios, silvícolas y piscícolas— donde la región tenía (y mantiene) grandes ventajas comparativas estáticas, por lo que cabía esperar una dinamización importante de tales sectores y de su capacidad de generar empleo bien remunerado; b) los avances tecnológicos permitían reducir algunas brechas históricas en materia de servicios y condiciones de vida entre el campo y la ciudad, y c) las ciudades de la región, en particular las metrópolis, estaban siendo afectadas por una multitud de factores adversos, algunos considerados irreversibles.

Sin embargo, la evidencia respecto de las tendencias de la movilidad rural en la década de 1990 muestra que este optimismo en la capacidad de retención y atracción de población fue desmesurado. El error estribó en homologar los movimientos en la producción con el movimiento de las personas, lo que claramente no está en línea con los planteamientos de Kay, que ponen de relieve dos factores que desconectan la dinámica económica de la generación de empleo rural: la creciente desvinculación entre lugar de trabajo y lugar de residencia y el aumento de la tecnología y del capital, con lo cual se reduce la demanda de mano de obra permanente y se amplía la demanda de mano de obra estacional (que puede venir del ámbito urbano).

Como ya había ocurrido en los casos de modernización agrícola desarrollista, los cambios acaecidos en el agro en los últimos 20 años (reconversión productiva, especialización de cultivos, tecnologías que requieren de grandes capitales y expansión de la agroindustria) ampliaron la segmentación entre los productores agrícolas (Tejo y Nagel, 2002) e impulsaron al campesinado hacia las zonas urbanas (Kay, 1999). De esta forma, las características actuales del trabajo agroindustrial —que se ha convertido en un trabajo estacional y de mayor calificación— favorecen una mayor movilidad de la mano de obra, que ha tendido a la urbanización del trabajador agrícola o al

mantenimiento de una doble residencia (Kay, 1999; David, 2001; Rodríguez, 2002). Asimismo, estas transformaciones han acentuado la vinculación entre el campo y la ciudad, tanto en términos productivos como residenciales, de manera que la separación tajante de antaño ya no es tan clara. Algunos autores han usado la noción de “nueva ruralidad” para capturar estos rasgos emergentes de la actividad agrícola y de la vida rural. Sin embargo, el concepto aún no parece totalmente definido, al igual que las perspectivas a largo plazo de los campesinos pequeños y medianos insertos en esta “nueva ruralidad” (Kay, 2007).

Si bien el desarrollo rural sigue siendo una prioridad de los países de la región, ya no se presenta como antagónico al proceso de urbanización ni se pone énfasis en el objetivo de retener población rural⁵. No obstante, muchos países todavía se muestran interesados en reducir la emigración rural e informan que están ejecutando acciones para lograrlo (Naciones Unidas, 2008).

Para las grandes empresas exportadoras de materias primas el desarrollo rural significa mayor conectividad, mejores servicios y mano de obra más calificada, es decir, ampliación de la base de producción, mayor productividad y acercamiento a los mercados mundiales. Si bien la mano de obra es clave para las empresas agroindustriales, de hecho se trata de fuerza de trabajo asalariada que, en general, reside en localidades urbanas. Cabe destacar la existencia de intereses objetivos y recursos para apoyar el desarrollo rural en las condiciones actuales de propiedad, especialización productiva y dinámica laboral y, en tal sentido, la región puede experimentar un acelerado dinamismo económico del campo, como ha ocurrido en los últimos años (CEPAL, 2005d).

Pese a todo, este avance todavía le es ajeno a una parte importante de la población que aún reside en el campo, ya sea porque no participa de los rubros dinámicos (transables en el exterior), porque no accede a recursos básicos para elevar su productividad (desde la tierra hasta la tecnología, incluido el crédito) o porque no se beneficia

⁵ En un reciente documento donde se sintetiza la situación actual desde la perspectiva de población y desarrollo, el UNFPA plantea que la agencias internacionales: “En primer lugar, pueden promover los cambios necesarios en las políticas públicas, influyendo en los planificadores y los encargados de formular políticas de los países en desarrollo para que acepten que el crecimiento urbano es inevitable y adopten enfoques más proactivos y creativos. Esos enfoques deberían aprovechar, en lugar de desalentar, las actividades de los pobres, tanto las iniciativas individuales como las de sus organizaciones, para obtener viviendas y medios de vida más seguros, saludables y beneficiosos en los centros urbanos” (UNFPA, 2007, pág. 68).

del progreso en materia de infraestructura y servicios. De hecho, para una fracción nada despreciable de esta población, la expansión de la agricultura moderna se presenta como amenaza de expulsión (Chonchol, 2004). Y si bien las impulsoras del crecimiento sostenido de la producción agropecuaria regional en los últimos años han sido las grandes explotaciones orientadas a la exportación, las cifras de los últimos censos agrícolas muestran que “un 80% del total de las explotaciones agropecuarias en la región estarían en manos de agricultores familiares” (Dirven, 2007, pág. 63)⁶.

En un contexto de estas características, la dualidad estructural del campo regional está lejos de desaparecer y sus problemas históricos aún no han sido eliminados⁷. Por lo mismo, todavía hay mucho espacio y una gran necesidad de implementar políticas y programas destinados a favorecer a los pequeños y medianos agricultores, así como a vastos segmentos de la población rural que carecen de tierras, recursos y servicios. De hecho, pese a los resultados ambiguos (Kay, 2008) —tanto en términos productivos y sociales como de resultados originales—, a la violenta reacción que provocaron en algunos países (Chonchol, 2004) y a las versiones parciales “apoyadas en el mercado” que promovieron organismos como el Banco Mundial (Mendes Pereira, 2007) o actualizadas que subrayan la negociación entre actores (Tejo, 2003), las reformas agrarias han recuperado vigor como resultado de la persistente desigualdad en materia de propiedad de la tierra y de los giros políticos que se han verificado en la región⁸. En algunos casos,

⁶ En el análisis del sector agropecuario regional entre 1975 y 2005, la CEPAL concluye que persiste “una modalidad de desarrollo modernizante, pero con exclusión, dinamizado por un pequeño grupo de productos vinculados a mercados no tradicionales de alto crecimiento. Como se sostiene más adelante, se trata de productos de bajo grado de elaboración, pero de alto contenido tecnológico, producidos por empresas modernas asociadas a proveedores de servicios técnicos especializados insertados en complejas cadenas de producción y distribución” (CEPAL, 2005d, pág. 5).

⁷ De este modo, a principios de la década actual la CEPAL planteaba: “Algunos de los obstáculos presentes en la región que impiden el funcionamiento dinámico del mercado de tierras son: la pobreza de vastos sectores campesinos; el hecho de que hasta hace poco predominase una distribución marcadamente desigual de la tierra, con grandes latifundios por una parte y una multitud de minifundios por otra; la escasa productividad de gran parte de los predios pequeños; el bajo grado de escolaridad del campesinado; el predominio de técnicas obsoletas; la existencia de poblaciones indígenas, cuyos derechos sobre la tierra recién estén siendo reconocidos; la inseguridad jurídica de la propiedad, y la falta de titulación de los predios” (Tejo, 2003, pág. 21).

⁸ Por ejemplo, en el programa de gobierno del Presidente Evo Morales (junio de 2006, pág. 129) se lee: “La Reforma Agraria de 1953, de ser un proceso libertario del ‘pongueaje’ orientado a la ‘integración’ del indio a la nación», se transformó en un proceso de concentración de grandes superficies en pocas familias, con la implementación de políticas estatales para el desarrollo agroindustrial en ciertos polos privilegiados en las tierras bajas y, por otro lado, descuidó la implementación de estrategias de desarrollo agrario de base cultural para el minifundio de las tierras altas”.

la reivindicación y redistribución de la tierra ha estado marcada por la reivindicación y compensación de los pueblos originarios. En otros casos, el eje de la intervención no ha sido la redistribución sino la regularización del dominio o incluso la creación de mercados más formales de tierras agrícolas, con la pretensión de favorecer la inversión y la productividad de los propietarios y de facilitar su acceso a los mercados, incluso al de crédito, y a los organismos de asistencia técnica (Tejo, 2003).

Por otra parte, el desarrollo rural ya no se limita a la modernización de la agricultura y expresamente considera la promoción del empleo rural no agrícola, de la agroindustria en sus diferentes tamaños, del turismo y de la artesanía (Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia, 2006).

De modo que las intervenciones públicas en el campo ya no tienen como objetivo central retener población sino garantizar el cumplimiento de los derechos sociales en todo el territorio nacional, incluidas las zonas rurales, y promover un aumento generalizado de la productividad rural, agrícola y no agrícola.

Además, en el plano estricto de la revitalización demográfica, la evidencia más reciente apunta a que esta puede producirse por un fenómeno nuevo en la región y totalmente distante del desarrollo agrícola o rural convencional: la suburbanización o, más aun, la rururbanización, tal como se discutió en el marco conceptual de este estudio. En este caso, la recuperación del atractivo migratorio del ámbito rural se debe a razones residenciales y no a factores productivos. Se trata de nuevos vínculos entre lo urbano y lo rural que recién comienzan a aparecer para las políticas públicas relativas a la localización y la movilidad de las personas, pero que desde hace bastante tiempo están presentes en la agenda de las políticas públicas de transporte, infraestructura y vivienda, así como en la de los agentes inmobiliarios.

3. Experiencias de políticas de colonización

Hablar de América es hablar de poblamiento. De hecho, la ocupación de vastas zonas del continente ha respondido a programas, políticas o iniciativas de colonización que buscaron, mediante diversos incentivos, el traslado masivo de población (nacional o extranjera) a territorios en general poco poblados o considerados indómitos por el poder central, precisamente por el asentamiento de pueblos indígenas. De este modo, se intentó asegurar cierto grado de control e influencia sobre determinados territorios movilizand o población desde afuera

y otorgando a los recién llegados derechos de propiedad sujetos al reconocimiento del imperio de la ley de quien los confería. Esta estrategia de poblamiento y redistribución territorial forma parte indisoluble de la historia americana, transitando por la conquista, la colonia y la historia republicana.

Al momento de la independencia de las repúblicas americanas en el siglo XIX, la mayoría de los grandes centros urbanos actuales estaban medianamente constituidos y a mediados del siglo ya se apreciaba un avance hacia las regiones históricamente deshabitadas —o que no estaban bajo la égida de la ley nacional— sobre la base de intereses geopolíticos (proceso de definición de las fronteras nacionales). Los espacios históricos de expansión o consolidación de las fronteras fueron las cuencas del Orinoco y la Amazonía y la Patagonia, la porción más austral del continente.

No resultó extraño que el proyecto modernizador de las primeras repúblicas fuera en gran parte también un proyecto poblacional. “En América, gobernar es poblar”, la insigne frase de Alberdi, condensaba la idea modernizadora de las nuevas repúblicas. De esta forma, durante la segunda mitad del siglo XIX la región se caracterizó por atraer a un importante contingente de inmigrantes europeos, provenientes principalmente de los países mediterráneos. Entre los factores que explican su arribo al continente se destaca el deseo de los propios europeos por emigrar al nuevo mundo en busca de tierras y nuevas oportunidades. Por su parte, los gobiernos de la época impulsaron una serie de medidas cuyo objetivo era precisamente atraer mano de obra y colonos para poblar los territorios nacionales.

Durante gran parte de las primeras décadas del siglo XX, la explotación de los recursos naturales fue la principal fuerza impulsora de los procesos de poblamiento y las “canteras” de colonizadores estaban principalmente dentro de los países (aunque los migrantes internacionales mantuvieron un rol fundamental en algunas naciones, como Argentina hasta mediados del siglo XX) (Rodríguez, 2002). En alguna medida, y con diferencias entre los países, estos movimientos se nutrieron de tradiciones migratorias en el ámbito rural muy asentadas en la población campesina. Por otro lado, la acción estatal fue crucial en el traslado y en la institucionalidad regional. Por último, las empresas explotadoras de recursos naturales invirtieron en estos territorios y ello generó una demanda real de mano de obra, lo que redundó en la consolidación de la expansión de las fronteras nacionales (Villa y Rivera, 2007).

a) Primera fase

Hasta principios de la década de 1950, la colonización estuvo marcada por el espíritu aventurero y una fuerte presencia de colonos extranjeros, en su mayoría europeos. Y si bien fueron procesos promovidos, y en cierta medida controlados, por el Estado, su objetivo era la ocupación de tierras más que la redistribución. Estos procesos contribuyeron al desarrollo nacional mediante la ampliación de la base de recursos naturales y la importación de tecnología y formas de producir más eficientes, aunque a veces más agresivas con el ecosistema, por parte de los colonos de ultramar. En general, tuvieron una estrecha vinculación con los rubros motores de la economía primario-exportadora que predominó en la región hasta la crisis de 1929. De esta manera, tanto los flujos de colonización espontáneos como los iniciados y monitoreados por el Estado contribuyeron a la ocupación de la Pampa húmeda en la Argentina, con la producción de lana, cereales y carne, al avance demográfico en el centro-sur del Brasil, con la producción cafetera en São Paulo y ganadera en Río Grande do Sul, a la primera gran penetración del Amazonas, con la producción de caucho, al poblamiento del Uruguay, con la producción de lana y carne, a la extensión de la frontera agrícola en Centroamérica y el Caribe, con la producción de café, banano y azúcar, y a la ocupación del norte peruano, con la economía del guano y más tarde del azúcar, el algodón y otros productos (Chonchol, 2004; Martine, 1994; Oberai, 1988).

A partir de los años cincuenta, los programas de colonización comienzan a implementarse con población básicamente nacional y a enmarcarse en planes nacionales de desarrollo (sin dejar de lado su objetivo de asegurar soberanía), movidos al compás de la industrialización. Estas iniciativas apuntaron a poblar vastas extensiones territoriales prácticamente despobladas con flujos de migración provenientes de las áreas más densamente pobladas. Entre 1950 y fines de la década de 1970 se implementaron numerosos programas de redistribución espacial de la población tendientes a la ocupación de regiones aisladas y con escaso poblamiento. Estos programas coincidieron con la aplicación de medidas para promover la sustitución de importaciones —lo que directa o indirectamente fomentó iniciativas dirigidas al autoabastecimiento de materias primas y el empuje sobre la frontera agrícola y, en general, de poblamiento— y con un conjunto de otros factores que también beneficiaron los intentos de ampliar la ocupación del territorio regional. Además de los factores geopolíticos clásicos y de los factores económicos ya descritos, se destacan: a) el factor sociodemográfico: resultado de una demanda creciente de tierra por la expansión de la población rural y su choque con una estructura de propiedad altamente concentrada en las áreas

de asentamiento histórico de la población; b) el factor tecnocrático: consecuencia del afianzamiento de capacidades y conocimientos técnicos y conceptuales que hacían suponer la factibilidad de organizar, promover y ejecutar grandes programas públicos de colonización y poblamiento; c) el factor urbano: derivado de las evidentes dificultades que tenían las ciudades de la región para lograr una absorción productiva y ofrecer servicios básicos a las nutridas oleadas de inmigrantes provenientes del campo, y d) el factor regionalista: que veía en la redistribución de la población un mecanismo para atenuar las diferencias entre las diversas divisiones territoriales administrativas.

Entre los programas de colonización y avance deliberado sobre la frontera demográfica más destacados de la fase desarrollista cabe mencionar la “creación-fundación” de Brasilia (que también es un ejemplo de las políticas de desarrollo urbano) junto con la apertura de varios ejes de penetración del Amazonas (Henriques, 1988; Martine, 1994); la “marcha hacia el Este” del Paraguay (véase el recuadro X.10) y Bolivia, sobre todo hacia Los Llanos (Vargas, 2003; CELADE, 1984); la conformación de Ciudad Guayana en la República Bolivariana de Venezuela (Peattie, 1987; CELADE, 1984); las políticas de incentivos fiscales para industrializar la frontera norte de Chile; los programas de colonización clásicos con distribución de tierras vacantes para ocupar la región de Aysén, también en Chile (Villa y Rivera, 2007); la distribución de tierras en el departamento del Petén en Guatemala (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala, 1991); y el desarrollo petroquímico e industrial de la Patagonia y Tierra del Fuego en la Argentina (Cao y Vaca, 2006).

Recuadro X.10

LAS POLÍTICAS DE COLONIZACIÓN Y SUS CLAROSCUROS: EL CASO DEL PARAGUAY Y SU VINCULACIÓN CON EL BRASIL

Esgrimiendo razones de distinta naturaleza, el régimen de facto que ejercía el poder en el Paraguay decidió impulsar en 1963 una masiva colonización de vastas zonas del este del país aledañas al Brasil. Por una parte, preocupaba la sobrepoblación y el rápido crecimiento de la subregión central ya que, debido a su estructura de propiedad fragmentada (minifundista), tal crecimiento generaba una presión insostenible sobre la tierra y otros recursos naturales y los diagnósticos de la época indicaban que sus ciudades (entre las que se encontraba Asunción) no estaban en condiciones de absorber un flujo masivo de inmigrantes del campo. Por otra parte, estaba el amplio acervo de tierras productivas en el oriente, cuya explotación, básicamente latifundista, se veía limitada por la escasez de mano de obra. También influyó el componente geopolítico y la presión brasileña sobre la frontera. Finalmente, la gran informalidad en la propiedad

(Continúa)

Recuadro X.10 (conclusión)

de la tierra hacía necesario avanzar en procesos masivos de regularización y titulación. En suma, se concluyó que la colonización —también denominada “marcha hacia el Este”— podía ser una estrategia con la que todos ganaran y se evitaran las aristas más complejas de una reforma agraria.

Para iniciar el proceso, se creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR) que se encargó de planificar y ejecutar los programas de colonización, regularizar los títulos de los nuevos propietarios y prestar apoyo técnico, crediticio y de servicios a los colonos y a los nuevos asentamientos creados por ellos. Entre 1963 y finales de la década de 1980, el IBR tituló millones de hectáreas y apoyó la creación de cientos de colonias, involucrando en sus acciones a cerca de un cuarto de la población del país.

Las evaluaciones efectuadas (Neupert, 1991) destacan que en el período de implementación se produjo una redistribución significativa de la población, se descongestionó la subregión central y se intensificó el poblamiento del Este del país. Esto favoreció el ejercicio de la soberanía nacional, la expansión y la diversificación productiva agropecuaria (en particular de grandes predios y empresas agroindustriales) y la conformación de nuevos centros urbanos que robustecieron la escuela red previa. Sin embargo, se estima que una parte no menor de estos desplazamientos fue espontánea, lo que debilitó las posibilidades de formalización y éxito productivo de los colonos e intensificó las secuelas adversas para el medio ambiente asociadas a toda colonización. De hecho, se ha sostenido que “la construcción de una red de carreteras que unían los principales centros urbanos de la región oriental parece haber sido más decisiva para la colonización que la propia política oficial” (Neupert, 1991, pág. 131).

Asimismo, se observó que la colonización no logró modificar de manera sustantiva la estructura de la propiedad altamente concentrada en el Este ni consolidar un sector campesino eficiente, rentable y próspero. Finalmente, la red de ciudades que promovió la colonización —si bien fue un factor crucial para otros emprendimientos productivos clave para el país, como los energéticos y comerciales—, experimentó crisis de crecimiento (en particular Ciudad del Este) y de competitividad a largo plazo, lo que ha derivado en una marcada pérdida del atractivo migratorio en los primeros años de la década de 2000 (Causarano, 2006).

Fuente: R. Neupert, “La colonización brasileña en la frontera agrícola del Paraguay”, *Notas de población*, año 19, N° 51–52 (LC/DEM/G.114), abril de 1991; M. Causarano, *Dinámicas metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación, Asunción*, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2006.

Los desplazamientos programados estuvieron acompañados de migraciones espontáneas que en muchos países terminaron siendo significativamente más numerosas que los primeros. Por cierto que si en el caso de la colonización programada hubo dificultades para brindar el apoyo básico requerido por los recién llegados, en las migraciones espontáneas este problema fue aun peor. Además, la colonización

espontánea fue particularmente agresiva con los frágiles ecosistemas de las zonas de destino (Pichón, 1997; CEPAL/CELADE, 1995; Martine, 1994; Oberai, 1988).

En general, estos procesos de colonización se asociaron a la intervención estatal y a grandes capitales en materia de infraestructura física y productiva. Por ello, fueron concomitantes con importantes inversiones privadas (en grandes predios y plantaciones o en complejos agroindustriales) y públicas (en carreteras, establecimientos públicos, redes de servicios básicos, y otros) que conllevaron la rápida generación de una red de asentamientos urbanos donde se concentraron recursos y servicios. Como en muchos otros casos, la colonización no cumplió con sus objetivos en materia de formalización de tierras, de rentabilidad económica para los colonos y de asistencia técnica y crediticia para los pequeños y medianos productores (Findley, 1988). Estos asentamientos tuvieron un rápido crecimiento, al punto que en varios países se convirtieron en el motor económico de las zonas colonizadas, junto con los grandes propietarios, en desmedro de los colonos minifundistas (Oberai 1988; Martine, 1994; CEPAL/CELADE, 1995, Rodríguez, 2002).

Más allá del beneficio a largo plazo que la expansión de las fronteras agrícolas y demográficas, así como el aumento de la conectividad intranacional, haya implicado para el desarrollo nacional, estos programas enfrentaron varios problemas y en muchos casos decayeron de manera definitiva con la crisis económica y el cambio de modelo de desarrollo en la década de 1980. En materia de cuestionamientos a dichos programas, tal vez su secuela más grave estuvo en el plano ambiental, pues la excesiva confianza de los planificadores les impidió visualizar las consecuencias adversas de la ocupación y de la actividad productiva humana en ecosistemas inestables, que no estaban preparados para un trabajo intensivo (CEPAL/CELADE, 1995).

b) Segunda fase

En la actualidad, las políticas de colonización prácticamente han desaparecido (CEPAL, 2005b). El desgaste o la falencia de los programas oficiales, así como las presiones y los problemas experimentados por los colonos, redundaron en procesos de despoblamiento, reconcentración de tierras, un rápido deterioro de los suelos y del ecosistema en general, conflictos entre colonos y la ausencia de perspectivas de progreso económico y social comunitario e individual⁹.

⁹ De dos tipos fundamentales: a) el aislamiento y la carencia de casi todos los servicios personales, sociales y productivos, y b) la expansión de las empresas agroindustriales y agroganaderas por el uso del suelo (Lattes, Rodríguez y Villa, 2004; Rodríguez, 2002; Reboratti, 1992).

Pese a todo, la colonización generó un nuevo escenario y promovió la llegada de inversiones y actividades económicas. De esta manera, ciertos períodos de estancamiento o crisis en algunas áreas de frontera fueron seguidos de procesos de recuperación, muchas veces basados en rubros económicos emergentes y en una segunda ola de programas de apoyo, esta vez más del tipo “política regional”. Esta revitalización llegó de la mano de una erosión —parcial y no necesariamente permanente, pero con efectos directos y evidentes en las relaciones internacionales y en los vínculos fronterizos— de la ansiedad geopolítica respecto de las fronteras nacionales. De hecho, el aumento de la porosidad comercial de dichas fronteras ha promovido inversiones binacionales o multinacionales en materia de conectividad vial, sistemas de integración energética, telecomunicaciones y aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales compartidos (CEPAL, 2002, véase el recuadro X.11).

Recuadro X.11
INTEGRACIÓN DE TERRITORIOS FRONTERIZOS

El dinamismo que suelen mostrar los territorios de frontera se ha acentuado en el contexto actual de integración social y económica que experimenta la región y que se expresa en diversos tratados y acuerdos bilaterales. Esto ha redundado en una creciente conexión entre territorios situados en diferentes países, lo que incentiva la promoción de un destino común para ellos.

Desde la óptica poblacional, este dinamismo se tradujo en atracción y pendularidad migratoria, producto de la configuración de territorios de alto tránsito y estrechas relaciones humanas, familiares, económicas y culturales. Ejemplos claros de ello son las zonas más australes de Chile (Punta Arenas) y la Argentina (Ushuaia, Río Gallegos y la Patagonia), el norte chileno (Arica), el sur peruano (Tacna), el este paraguayo (Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Encarnación) y boliviano (Santa Cruz), con una dinamización económica y demográfica planteada, promovida e incentivada desde el Estado (CEPAL/Hábitat, 2001; CEPAL/ILPES, 2000; Hevilla, 1998).

Un caso especial es el de la frontera norte de México, cuyas ciudades se vinculan con la economía de los Estados Unidos. Hasta mediados de la década de 1960, el nexo principal era la agricultura, sobre todo el trabajo de jornaleros mexicanos en la cosecha en territorio estadounidense (Programa Braceros). Desde 1965, los incentivos del Programa Nacional Fronterizo para instalar maquiladoras exportadoras volcaron el ímpetu hacia el sector secundario y las manufacturas mexicanas lograron importantes colocaciones en el mercado estadounidense. Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte esto se acentuó y fue llevado a escala global.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CEPAL/Hábitat), “El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe”, Libros de la CEPAL, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.68; CEPAL/ILPES, “La reestructuración de los espacios nacionales”, *serie Gestión pública*, N° 7 (LC/L.1418-P), Santiago de Chile, 2000; M. Hevilla, “El estudio de la frontera en América. Una aproximación bibliográfica”, *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales [en línea]* <http://www.ub/geocrit/b3w-125.htm>, 1998.

Como la cara menos amable, cabe recordar que en muchos países de Centroamérica y América del Sur el decaimiento del apoyo estatal a las políticas de colonización y sustitución de importaciones en la década de 1970 vino acompañado de la implantación de gobiernos dictatoriales. Esto provocó cuadros de violencia política que, desde una óptica demográfica, implicaron el desplazamiento masivo de población que, en los casos de guerra interna, estuvo mayoritariamente compuesto por campesinos pobres e indígenas. Tras las recomendaciones realizadas por organismos internacionales de derechos humanos que han denunciado la situación de la población desplazada (CIDH, 1991), hoy se aprecian contados esfuerzos de relocalización de población que, a primera vista, tienen cierta similitud con algunos programas de colonización porque procuran dar acceso a la tierra mediante la entrega de territorios pacificados antiguamente en conflicto (repoblación) o de terrenos con potencial productivo en nuevas regiones con baja densidad poblacional (véase el recuadro X.12).

Recuadro X.12
REASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN POR EFECTO
DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN GUATEMALA

Sin ser una política explícita del Gobierno de Guatemala, la estrategia de repatriación trajo aparejada una política agraria que consiste en el reasentamiento de poblaciones desplazadas por la violencia en fincas donde se realizan actividades agropecuarias. Gran parte de las fincas adquiridas por quienes retornaban poseían bosques en el momento de su adquisición o se encuentran en suelos de vocación forestal, lo que plantea serias dificultades para la sostenibilidad si no se realizan actividades ambientalmente compatibles. Actualmente, su impacto es reducido debido al tamaño de la población repatriada.

Desde octubre de 1992 hasta enero de 1995 se reasentaron 1.287 familias (alrededor de 9.000 personas) en un proceso en que se compraron 14.800 hectáreas (11,5 hectáreas por familia) por un valor de 36,7 millones de quetzales.

Los impactos de esta política son similares a los de la política agraria: colonización de tierras forestales del Estado para la realización de actividades agropecuarias, lo que conlleva la sustitución de ecosistemas forestales por agroecosistemas en suelos que, en su mayoría, son de vocación forestal. El problema reside en la instalación de un grupo de agricultores en suelos de vocación forestal sin otorgarles instrumentos técnico-financieros para el uso adecuado de los recursos.

Pese a que el impacto real en el uso de la tierra ha sido relativamente bajo en números absolutos, no habría que perder de vista que solo es el inicio de un proceso más amplio de repatriación y que en la primera fase de inserción, denominada de "Emergencia", existe apoyo

(Continúa)

Recuadro X.12 (conclusión)

en forma de abastecimiento de granos básicos mediante donación, lo que condiciona en lo inmediato los procesos de cambio en el uso de la tierra en las fincas escogidas.

Fuente: J.A. Fuentes, "La dimensión económica de los Acuerdos de Paz en Guatemala", *A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico*, R. Zamora y otros, Debate, vol. 51, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002; Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Operación de repatriación y reintegración de refugiados guatemaltecos. Documentos e informes*, Guatemala, 2000.

4. Experiencias de políticas de desarrollo urbano

Las políticas de desarrollo urbano pueden presentarse en un formato individual, referido exclusivamente a una ciudad, o en modalidades más amplias o de múltiples ciudades, en las que se involucra a más de un centro urbano, ya sea porque remiten a metrópolis compuestas por varias ciudades o porque se refieren a sistemas nacionales o subnacionales de ciudades.

En ambos casos, las políticas de desarrollo urbano tienen efectos en la distribución espacial de la población. En el primero, su incidencia es más acotada y deriva del efecto que el programa de desarrollo urbano tenga sobre la ciudad, ya que su mejoramiento puede incrementar su capacidad de atraer migrantes y retener población. En el segundo, en cambio, su incidencia puede ser masiva, sobre todo si explícitamente apunta a un reordenamiento del sistema urbano. Una vez más, es posible identificar distintas fases asociadas a los procesos de desarrollo, urbanización y metropolización de la región, tal como se expone a continuación.

a) Primera fase

Las precarias condiciones de vida de vastos sectores de las ciudades grandes, y el potencial peligro que esto entraña para el funcionamiento y la gobernabilidad de tales ciudades, es la principal razón por la que surgen las políticas de desarrollo urbano (Hall, 1996). Durante mucho tiempo, estas situaciones fueron invisibles para los responsables de adoptar decisiones y los formadores de opinión, pero con la irrupción de fuerzas sociales y políticas preocupadas por la justicia social, la condición de precariedad emerge y golpea en términos mediáticos y políticos. Se inician entonces grandes procesos de reforma urbana que procuran proveer, al menos, servicios básicos y vivienda a los sectores postergados. La segunda razón es la incompatibilidad entre la configuración de las ciudades y determinados avances

tecnológicos y productivos. Uno de los ejemplos más emblemáticos al respecto es la transformación de las ciudades para albergar el creciente tránsito automotor mediante la implementación de programas de vialidad y transporte público. El tercer motivo es la acelerada urbanización que desborda las ciudades y altera los sistemas urbanos, desatando respuestas “ordenadoras”, pero no siempre exitosas, por parte de las autoridades.

En los últimos 70 años, la región ha experimentado un acelerado proceso de urbanización cuyo correlato en el plano productivo y social no estuvo a la altura de lo alcanzado en los países desarrollados. Desde la década de 1930 hasta fines de los años setenta, el fenómeno dominante fue el traslado de grandes contingentes de población campesina (con baja productividad en sus zonas de origen) a trabajos urbanos, preferentemente informales, también de bajo desempeño productivo. Las políticas públicas en materia de desarrollo urbano en la región enfrentaron este problema y más que adoptar una estrategia de crecimiento planificado, debieron abordar el *impasse* que significaba el acelerado crecimiento urbano por efecto de la migración campo-ciudad.

Una de las primeras respuestas provino de la teoría de la modernización representada por Gino Germani (1965), que hacía hincapié en el contrapunto entre comunidad tradicional rural y sociedad moderna urbana y apuntaba a eliminar los obstáculos objetivos y subjetivos que debía enfrentar la integración de los migrantes del campo en las ciudades. Esta integración permitiría evitar la marginalidad de los sectores populares informales que ya visualizaban algunos analistas (Vekemans y Venegas, 1966; DESAL, 1969; Lewis, 1966). A partir de este debate, se comenzó a reflexionar sobre el papel del Estado en el desarrollo urbano y la urbanización y la incidencia de los sectores más marginados de la sociedad en el desarrollo económico y urbano (Mangin, 1967; Perlman, 1976). Hasta este momento, los programas de desarrollo urbano eran iniciativas tendientes a incrementar la capacidad de absorción e integración de los inmigrantes —en su mayoría provenientes del campo— a las ciudades y a modernizar la ciudad en función de los progresos técnicos y productivos en curso.

Al poco tiempo, se hizo evidente que la urbanización era un asunto nacional que debía enfrentarse de manera integrada y no ciudad por ciudad. De esta forma, y en paralelo con el anterior abordaje más “individual”, surgió un enfoque integrado que procuraba concatenar y hacer interactuar de manera sinérgica a la urbanización y al proceso de industrialización y modernización social. En este marco, el Estado se convirtió en un actor decisivo y muy dinámico, interviniendo en el conjunto del sistema urbano mediante: a) la creación de infraestructura

para la expansión industrial, ofreciendo financiamiento a corto y largo plazo a las empresas y realizando inversiones directas; b) la generación de bienes de consumo colectivo ligados a la reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, transporte, salud, educación) y de bienes públicos en general, y c) el mantenimiento del orden social necesario para el correcto funcionamiento del modelo de acumulación (Valladares y Prates Coelho, 1991).

Así, el dinamismo de la urbanización, y en particular la tendencia concentradora de este proceso en uno o unos pocos centros urbanos hasta la década de 1970, marcó la inspiración de las políticas de desarrollo urbano de múltiples ciudades que, entre 1950 y 1980, apuntaron a diversificar y desconcentrar el sistema de ciudades. Entre las iniciativas más conocidas al respecto se cuentan la fundación de Brasilia (véase el recuadro X.13), las iniciativas de colonización ya expuestas y los programas de promoción de nodos urbanos alternativos a la ciudad principal (Ciudad del Este en el Paraguay, Chimbote en el Perú y Ciudad Guayana en la República Bolivariana de Venezuela), en el marco de los programas de desarrollo regional antes descritos (UNFPA, 2007; Rodríguez, 2002; Oberai, 1988; CELADE, 1984).

Recuadro X.13
LA FUNDACIÓN DE BRASILIA

La fundación de Brasilia (o capital Esperanza) quizás sea el proyecto de planificación urbana más ambicioso de América Latina. Enmarcado en un plan más amplio de incorporación a la modernidad y promoción del desarrollo —y en línea con otras experiencias como la de San Petersburgo en Rusia y Putrajaya en Malasia—, el proyecto preveía la construcción y población de una ciudad desde cero.

Debido a que el principal objetivo de la fundación era impulsar la colonización del interior, la ciudad fue emplazada en el centro del país y, como primer paso, se contrataron trabajadores de toda la nación para su construcción. Posteriormente, se trasladaron allí todas las reparticiones del Estado. Por otra parte, se buscó dotar al gobierno de una capital totalmente nueva que mitigara la disputa por la hegemonía brasileña de las dos principales ciudades de la costa atlántica (Río de Janeiro y São Paulo), puesto que cada una de ellas exigía mayor protagonismo político y económico. Este nuevo polo estaba llamado a convertirse en un factor reordenador de los flujos migratorios, en el sentido diversificador y desconcentrador que urgía para lograr una integración nacional efectiva.

Uno de los hechos más relevantes de la construcción de Brasilia es que representa la puesta en práctica del espíritu modernista del siglo XX, que se manifiesta en la aplicación consciente y estricta de la Carta de Atenas. Dentro de sus lineamientos, apuesta por una separación funcional

(Continúa)

 Recuadro X.13 (conclusión)

de los lugares de residencia, ocio y trabajo, poniendo en tela de juicio el carácter y la densidad de la ciudad tradicional.

De esta manera, en Brasilia se combina tanto el desarrollo urbano en la forma de ordenamiento y promoción de una ciudad específica, como el desarrollo urbano en cuanto ordenamiento e integración de un sistema nacional o subnacional de ciudades.

Fuente: M. Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1988; E. Rodríguez Villaescusa y C. Vieira-Figeira, *Brasilia 1956-2006, de la fundación de una ciudad capital, al capital de la ciudad*, Barcelona, Editorial Milenio 2006; C. Campolina, "A questão regional e as políticas governamentais no Brasil", *Documento de discussão*, N° 159, Centro de Desenvolvimento y Planificação Regional (CEDEPLAR), 2001.

Ahora bien, los programas de desarrollo urbano que abarcan múltiples ciudades son de una naturaleza diferente y se vinculan con las políticas de desarrollo regional y el enfoque de polos de desarrollo, sobre todo porque históricamente han tenido el propósito de fortalecer los sistemas de ciudades mediante la desconcentración y la diversificación (Oberai, 1988; CELADE, 1984). En general, estos planes apuntaron explícitamente a redireccionar los flujos migratorios, en particular a desviarlos hacia ciudades intermedias para descomprimir las ciudades grandes y las metrópolis. En línea con el enfoque de polos de desarrollo, estos programas usaron medidas como distintos tipos de subsidios territoriales, la creación de parques industriales y zonas francas, incentivos varios para la localización de empresas, inversión pública productiva y de servicios y ofertas de tierras regularizadas.

México fue particularmente activo en este plano. A las medidas arancelarias tomadas a mediados de la década de 1960 para promover el emplazamiento de plantas industriales en las ciudades de la frontera norte y aprovechar la ventaja comparativa que implica la cercanía al mercado estadounidense (Gilbert, 1974), en la década de 1970 se sumó una política formal basada en la estrategia de las tres R (retener, reorientar y reubicar). La reubicación, en particular, aprovechó la experiencia de desconcentración administrativa de varios países desarrollados y se focalizó en relocalizar la Administración Pública Federal (CELADE, 1984). La actual ubicación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en Aguas Calientes se enmarca en este esfuerzo.

Si bien casi todos estos programas lograron redireccionar efectivamente los flujos migratorios, pocos tuvieron éxito en la creación de nodos urbanos aptos para el desarrollo sostenible. Incluso

a algunas ciudades parece haberles resultado difícil absorber el flujo migratorio inducido por los programas aplicados. De cualquier manera, el mayor problema se manifestó cuando, por razones que se exponen a continuación, estos programas de desarrollo urbano de múltiples ciudades decayeron y fue evidente que buena parte de las ciudades intervenidas y promovidas no lograron el despegue esperado.

b) Segunda fase

Una conjunción de factores provocó un marcado deterioro de la situación socioeconómica y política en las metrópolis y ciudades de la región, cuyo punto máximo se experimentó en la década de 1980¹⁰. Entre ellos hubo algunos de arrastre, en particular las secuelas del acelerado crecimiento demográfico y la expansión física de las décadas previas, y otros estructurales, como las carencias en materia de inversión, planificación y gestión urbana. Un factor de gran relevancia, alcance estratégico y carácter emergente fue el cambio de modelo de desarrollo que implicó recortes presupuestarios y pérdida de poder para las metrópolis y ciudades grandes. Varios factores circunstanciales, como la crisis de la deuda y los embates de la naturaleza (terremotos e inundaciones, entre otros), dejaron al descubierto la gran vulnerabilidad de las ciudades. Finalmente, hubo otros muchos factores más bien políticos y mediáticos, sobre todo vinculados a la creciente aparición en la prensa de problemas como la contaminación, la congestión vehicular y la criminalidad, y la preocupación ciudadana al respecto.

Esto repercutió en una desvalorización de la imagen de la ciudad, concomitante con el agravamiento de los problemas objetivos y la creciente dificultad para encarar sus dilemas y desafíos. Como se sistematiza en un reciente estudio apoyado por el BID (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005), este fenómeno se verificó en diversos planos: a) económico: viraje del “locus” o motor modernizador, de la creación de un mercado interno a la exportación de materias primas, postergando así a las metrópolis como espacios de inversión productiva; b) social: aumento de la segregación espacial y debilitamiento de las redes sociales territoriales, expresado en un incremento de la violencia urbana, y c) cultural: en tanto la ciudad perdió peso simbólico como espacio de atracción, propagándose la imagen de urbes caóticas y en decadencia debido a la pobreza, la congestión vehicular, la contaminación ambiental y la inseguridad ciudadana.

Ante este escenario, una respuesta coincidente con los principios subyacentes al modelo de desarrollo de desregulación y apertura fue el

¹⁰ De hecho, hacia fines de la década de 1980, la CEPAL publica un libro con un título elocuente: “La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución” (CEPAL, 1989).

significativo incremento del papel del mercado en la toma de decisiones urbanas. Esto se debió a las implicancias que los mecanismos del mercado tendrían para las personas, que a escala del sistema de asentamientos humanos naturalmente partirían de urbes “apocalípticas” para llegar a otras de menor tamaño y más vinculadas con los rubros económicos dinámicos, y a escala de áreas metropolitanas naturalmente se desplazarían de municipios con problemas y autoridades incompetentes a otros mejor gobernados (“votando con los pies”, a lo Tiebout); para los agentes inmobiliarios, que naturalmente serían más eficientes en la producción de bienes urbanos y más sensibles a la demanda; y para el Estado, que actuaría como garante de aspectos centrales del funcionamiento de los mercados urbanos, como la disponibilidad de capital (subsidios, créditos), de suelo (desregulación y expansión de límites urbanos) y de algunos bienes públicos como la seguridad. Para esto último se usaron, entre otros mecanismos, las tristemente célebres “cirugías” urbanas (véase el recuadro X.14).

La evaluación de este período es mixta. Si se consideran los resultados, el desempeño fue pobre: las políticas de desregulación y privatización urbanas no cumplieron con sus objetivos y, en muchos casos, agravaron los problemas o indujeron a procesos que después fue necesario revertir, como las expansiones periféricas sin el respaldo de una infraestructura básica¹¹, el progresivo deterioro de los centros y las zonas pericentrales, carentes de inversión y apoyo público, el aumento de la segregación residencial, el incremento del déficit habitacional y la acentuación de los problemas de inseguridad, vulnerabilidad, contaminación y congestión vehicular (CEPAL/Hábitat, 2001)¹². Sin embargo, este período coincidió con una generalización de la desconcentración del sistema de ciudades. No es evidente que haya sido un resultado deliberado, pero hay signos de que la acción del mercado efectivamente logró reposicionar ciudades y modificar la arquitectura de los flujos de migración entre las urbes. Por último, algunos de sus planteamientos e instrumentos, en particular los relativos a incentivos dados por precios y costos, a la acción de agentes inmobiliarios privados y a la expansión de los límites urbanos, fueron recogidos en la fase posterior.

¹¹ A diferencia de otros fenómenos parecidos ocurridos en las décadas de 1940 a 1970, en los años ochenta esto no se debió a la incapacidad de las ciudades para absorber las oleadas de migrantes del campo, sino a la especulación inmobiliaria, al retiro del Estado en materia de inversión y regulación y a la acción pública para la construcción de viviendas sociales en los terrenos más baratos (periféricos).

¹² El aumento de la segregación residencial se debió tanto al efecto precio asociado al deseo de exclusividad y rentabilidad inmobiliaria de los estratos altos, como a las “cirugías urbanas” y a las políticas de construcción de vivienda social en la periferia.

Recuadro X.14
UNA MUESTRA DE LAS “CIRUGÍAS URBANAS”: LA ERRADICACIÓN
DE “POBLACIONES” EN EL GRAN SANTIAGO DURANTE LA
DICTADURA MILITAR

Según un catastro elaborado en 1979 por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana de Chile, en esta región existían 340 “campamentos” (asentamientos precarios) que congregaban a 51.797 familias (259.000 personas). En el Gran Santiago, dicho catastro contabilizó 294 campamentos, habitados por aproximadamente 44.789 familias (unas 223.957 personas). En el período comprendido entre 1979 y 1986 se erradicaron varios de estos campamentos, lo que involucró a alrededor de 28.500 familias, muchas de las cuales pudieron acceder a una vivienda social nueva en municipios de la periferia urbana de la misma ciudad. Un caso especial fueron los campamentos ubicados en la zona oriente de la ciudad —lugar de residencia de los grupos socioeconómicos más acomodados desde hace varias décadas—, que fueron erradicados casi en su totalidad.

Estas erradicaciones se presentaron como solución al problema habitacional de los pobladores, permitiéndoles pasar de una vivienda precaria, carente de servicios básicos y en un terreno de ocupación irregular, a otra sólida, con servicios y de propiedad formal. Sin embargo, numerosos estudios han identificado varias consecuencias adversas de las erradicaciones para la población afectada por ellas, como la pérdida de la red laboral —por lo general asociada a actividades productivas vinculadas directamente con el entorno físico o social—, la destrucción de lazos comunitarios y el aumento de los costos de transporte y servicios. Además, hay consenso en señalar que, por su carácter periférico y sus escasos recursos, la gran mayoría de los municipios de destino no contaba con la infraestructura y el equipamiento básico para recibir adecuadamente a estos nuevos contingentes de población.

A escala de la ciudad, estas erradicaciones acentuaron la segregación residencial. En particular, reforzaron la “exclusividad socioeconómica” del Cono Oriente y promovieron la expansión periférica de los pobres. Además, tuvieron una connotación política represiva por el contexto autoritario en que se dieron y por las implicaciones económicas y sociales que provocaron. En el plano económico, hubo un efecto de plusvalía para las propiedades aledañas y de oportunidades de negocios inmobiliarios en los sectores desocupados. En el plano social, la pobreza se volvió aún más invisible para los estratos altos, se dispó el riesgo de protestas y revueltas sociales en el lugar de residencia de la elite y se consolidaron los municipios más ricos del país (los del Cono Oriente), habida cuenta la homogeneización “hacia arriba” del perfil socioeconómico de sus habitantes.

Las erradicaciones en los términos antes expuestos tendieron a ser rechazadas por los regímenes democráticos, y en la actualidad solo se consideran en situaciones especiales (por ejemplo, riesgo ambiental o sanitario). Sin embargo, la acción segregadora de las políticas de vivienda y de los mercados inmobiliarios se mantuvo. Solo recientemente se han

(Continúa)

Recuadro X.14 (conclusión)

realizado algunas actividades tendientes a modificar esta situación, lo que no es sencillo porque choca con intereses económicos, restricciones presupuestarias y actores políticos poderosos.

Fuente: M. Lombardi y D. Veiga, *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), 1989; R. Hidalgo, "La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N° 45 (1), Universidad de Barcelona, 1999; F. Márquez, "Políticas sociales de vivienda en Chile: de la autoconstrucción tutelada a la privatización segregada 1967-1997", Universidad Academia de Humanismo Cristiano [en línea] www.identidades.cl/pdf/politicas_sociales.pdf, 2007.

c) Tercera fase

Desde la década de 1990 se aprecia un renovado impulso del desarrollo urbano y una mirada nueva y más optimista respecto de las ciudades y su futuro, lo que se asocia a una amplia gama de fenómenos. Algunos de estos fenómenos son empíricos y entre ellos cabe destacar: i) el incumplimiento de las predicciones más catastróficas respecto de las ciudades y, en particular, de las metrópolis de la región, ii) la acelerada reducción del crecimiento demográfico en las ciudades latinoamericanas, sobre todo en las más grandes, como resultado de la transición demográfica y de la atenuación o reversión de su atractivo migratorio y iii) los indicios de desconcentración del sistema de ciudades de varios países de la región, en un contexto de persistente y generalizado avance urbanizador.

Otros factores asociados a este nuevo impulso del desarrollo urbano son conceptuales y se refieren a una ola de rescate del papel de las ciudades y de las metrópolis en materia de control, comando y gestión en el mundo global, informatizado ("en red") y postindustrial. Los trabajos de Sassen sobre la ciudad global fueron clave al respecto (Jordán y Simioni, 2003; Sassen, 1991), así como otros que le siguieron y que coincidieron en que, bajo nuevas modalidades de estructuración y funcionamiento, las ciudades seguirían siendo el ámbito dinámico de la sociedad futura (De Mattos, 2001; Graham y Marvin, 2001). También fueron de suma importancia los aportes de la denominada "nueva geografía económica" —que remozaron la visión sobre los beneficios y costos de la concentración de actividades económicas (Fujita, Krugman y Venables, 2000)— y de algunos análisis recientes que destacan la contribución de la urbanización al desarrollo, así como su inevitabilidad, al tiempo que alertan respecto de los costos de la primacía y la posibilidad de reducirla mediante políticas públicas adecuadas (Davis y Henderson, 2003; Cohen, 2006; UNFPA, 2007). Por último, ciertas sistematizaciones teóricas hegemónicas de la actualidad

—como la sociedad-red (Castells, 2000) y la ciudad de la información (Castells, 1999)— revelan la adecuación de las ciudades, bajo nuevas formas, a las transformaciones sociales en curso y con alcance de largo plazo. De este modo, la emergencia e irreversibilidad de fenómenos como la revolución tecnológica e informática, la fragmentación de las cadenas de producción, la creciente importancia de los servicios y la reducción del impacto ambiental de las nuevas tecnologías son abiertamente favorables a las ciudades. Estas pueden mantener una cierta configuración de nodo y actuar como centros de control y comando —además de convertirse en lugares atractivos para la elite y también para trabajadores informales, muchas veces inmigrantes internacionales—, o pueden articularse en mega regiones con atributos socioeconómicos que elevan su competitividad global (Sassen, 2007).

A todo lo anterior se suma el hecho histórico de que la humanidad ha devenido mayoritariamente urbana y ese carácter se acentuará en el futuro (UNFPA, 2007). En el caso de América Latina, la sociedad no solo es urbana sino que también es metropolitana —un tercio de la población reside en una ciudad de un millón de habitantes o más (CEPAL, 2008; Naciones Unidas, 2008)—, por lo que los asuntos urbanos y metropolitanos ocupan, por su mero peso demográfico, el centro de la agenda política y de políticas públicas. El hecho de que el grueso de la migración se dé entre ciudades o dentro de las grandes áreas metropolitanas imprime una presión por la implementación de políticas, intervenciones y programas específicos para estos desplazamientos.

Además, la experiencia concreta de ciudades que lograron enfrentar y revertir algunos de sus problemas contribuyó a renovar y fortalecer la convicción de que las urbes podían liderar la nueva economía y, al mismo tiempo, elevar el bienestar social de la comunidad y de sus habitantes. Entre estas experiencias, los casos más promocionados han sido los de Nueva York, Chicago y Londres (Sassen, 2007; Rojas y otros, 2005), que se suman a otras urbes que pusieron en práctica exitosas estrategias de expansión y desarrollo urbano sustentables —con Curitiba y Singapur como los casos más difundidos (en el marco de estrategias de mercado ciudadano diferentes entre sí), aunque no por ello exentos de problemas (Sánchez y Moura, 2005).

Por su parte, los vertiginosos avances tecnológicos de las últimas dos décadas no solo contribuyeron a mejorar algunos aspectos de la vida ciudadana, sino que también dotaron de nuevos instrumentos y capacidades al desarrollo y la gestión urbana. La aparición de los sistemas de información geográfica, de rastreo y de localización, la

ampliación de la conectividad mediante la red computacional global, el progreso de los mecanismos de control remoto y la expansión de las capacidades para almacenar y procesar información, entre otros adelantos, permitieron la elaboración de políticas y programas mejor diseñados e implementados, y monitoreados de una manera más sistemática y rigurosa (incluidas evaluaciones tempranas que inducen a respuestas correctivas anticipadas). La propia idea de una ciudad tecnológica salió del campo de la ciencia ficción y entró al de las posibilidades contingentes actuales (Graham y Marvin, 2001; Castells, 2000; Hall, 1996).

Finalmente, la mirada respecto de la ciudad, su desarrollo y su gestión también se vio renovada por la visibilidad y el dinamismo de diferentes actores urbanos que abrieron espacios de participación ciudadana, en ocasiones promovida por las autoridades. Cualquiera sea el caso, el hecho es que hoy, la gestión y el desarrollo urbano no pueden sustraerse de la opinión y la participación ciudadana. Podría señalarse incluso que ello está institucionalizado y en algunos casos ha sido sancionado legalmente, dado que en la elaboración e implementación de planes y programas de desarrollo urbano se considera oficialmente la opinión de los vecinos y ciudadanos mediante diversos mecanismos —algunos de los cuales han sido posibilitados por las nuevas tecnologías—, como plebiscitos, consultas, presupuestos participativos y comités ciudadanos (Rojas y otros, 2005). Más allá de las tensiones naturales que derivan de la interacción entre agentes con distintos intereses, está claro que el papel reconocido y respetado de los actores urbanos en la gestión de su entorno sirve como contrapeso (aunque no como anulación) de los enfoques autoritarios y tecnocráticos que durante mucho tiempo hegemonizaron la gestión y el desarrollo urbano. Cabe subrayar que este escenario de participación también se aparta de la conflictividad urbana típica hasta la década de 1980, en la que las tensiones derivaban principalmente de asuntos nacionales o enfrentamientos entre partidos políticos. En efecto, en la actualidad el accionar de los diferentes actores se ordena más bien por temas locales, lo que no supone la desaparición de las diferencias ideológicas y de la injerencia de los partidos políticos ni la inexistencia de actores urbanos con proyección nacional —desde los “piqueteros” en la Argentina hasta los diferentes grupos que reclaman mayor seguridad ciudadana (Roberts y Portes, 2006).

Por lo tanto, no resulta sorprendente que las iniciativas destinadas a influir sobre los desplazamientos de origen y destino urbano, sobre todo los intrametropolitanos, se hayan multiplicado en la región. Se

trata de iniciativas que operan mediante el empleo de una amplia gama de incentivos públicos (subsidios para la compra de viviendas, inversión en equipamiento e infraestructura, descuentos tributarios, mejoramiento de la conectividad), con objetivos múltiples y a veces contradictorios. Un ejemplo es la coexistencia de programas que promueven la redensificación y otros que favorecen la extensión y dispersión de la ciudad. En parte, esto se debe a que entre los actores urbanos y metropolitanos (incluidos los gobiernos locales y nacionales) hay intereses que se entrecruzan y apuntan hacia los dos extremos: la ciudad compacta y la ciudad difusa. Y ante la virtual inexistencia de una posición de principios al respecto por parte de las autoridades, esta pugna de visiones e intereses genera intervenciones contradictorias y ambiguas.

Las iniciativas de repoblamiento de zonas céntricas son programas característicos del primer enfoque de redensificación (véase el recuadro X.15). Si bien los intentos de recuperación de centros históricos no son tan recientes en la región, la novedad de los esfuerzos actuales radica en el objetivo de recuperación demográfica y socioeconómica, pues anteriormente los programas apuntaban más al rescate patrimonial (Arízaga, 2003) o a la valorización para fines no residenciales, como el turismo. Como contrapartida normalmente sin un objetivo explícito en términos de movilidad y migración intrametropolitanas, hay un conjunto de acciones que promueven la suburbanización y con ello el desplazamiento desde áreas centrales y pericentrales hacia zonas periféricas, y en algunos casos hacia localidades próximas a las ciudades. Entre estas acciones se incluyen las políticas habitacionales que efectúan toda, o casi toda, la edificación pública en los suelos más baratos de la periferia, las actualizaciones de los planes urbanos que permiten la ampliación de la ciudad o facilitan la subdivisión y construcción en sectores rurales cercanos a ella y las inversiones públicas (y a veces privadas con subsidio estatal) que provocan un vertiginoso incremento de la conectividad de la urbe con sus alrededores. Claro está que todas estas acciones tienen explicaciones vinculadas a la “efectividad” de las políticas públicas, a la plusvalía y la rentabilidad inmobiliaria o a las fuerzas estructurales que impulsan un crecimiento diseminado de las ciudades e incluso la constitución de mega-regiones (Sassen, 2007). Más allá de sus justificaciones, cabe destacar que tienen un impacto directo en los patrones de migración y movilidad entre ciudades y con frecuencia van a contrapelo de los modelos promovidos por las autoridades.

Recuadro X.15
POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS
EN CHILE Y COSTA RICA

La expansión de las grandes ciudades latinoamericanas siempre se basó en la ocupación periférica. Las áreas centrales, e incluso las pericentrales, han experimentado estancamientos o declinaciones demográficas, en gran medida por el cambio en el uso del suelo y el aumento de su costo, pero también por una paulatina pérdida de atractivo residencial. En varios países de la región, este proceso ha sido cuestionado, sobre todo por la pérdida de infraestructura y equipamiento que implica el drenaje de población. Por lo mismo, se han elevado las voces para revitalizar la faceta residencial de estos centros y recuperar población. Forzosamente, lo anterior implica la reversión de su pérdida por emigración neta (que en su gran mayoría se debe a traslados intrametropolitanos, en particular hacia la periferia). Dos programas de este tipo que se encuentran en funcionamiento en la actualidad son el “Plan de renovación urbana” de la comuna de Santiago (Chile), vigente desde fines de la década 1980 pero impulsado con mayor fuerza desde inicios de los años noventa, y el Proyecto Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana, (PRUGAM) del Valle Central de Costa Rica, en San José de Costa Rica.

El principal instrumento usado en el caso de la comuna de Santiago han sido los subsidios, en particular los otorgados a compradores de viviendas nuevas en la comuna, que generaron un aumento encadenado de la oferta y la demanda de residencia nueva. Ahora bien, la explosión inmobiliaria todavía no parece haber logrado detener la sangría demográfica y las últimas cifras confiables disponibles (censo de 2002) sugieren que la comuna aún es de emigración neta, aunque, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, casi presenta un equilibrio en su intercambio con el resto del área metropolitana (Rodríguez, 2007b). Un rasgo relevante de la experiencia de Santiago es que ha sido reformulada de acuerdo con su avance, la evolución del diagnóstico técnico sobre el tema y los cambios en las prioridades políticas. De esta manera, el abanico de subsidios se ha ampliado, se incorporaron otras intervenciones (en particular de expansión de infraestructura y espacios públicos y privados) y se extendió el área de intervención del programa, que ahora apunta al “Anillo Interior” de la ciudad. En este marco, la propuesta es elaborar un gran proyecto de recuperación de terrenos vinculados al cinturón ferroviario que constituyó el límite urbano de la ciudad hasta las primeras décadas del siglo XX y que, sistemáticamente, fue traspasado con el correr de los años, sin que estos sectores se beneficiaran de tal superación (MINVU, 2003). Así, se ha buscado intervenir estos terrenos, lo que ha implicado la coordinación y acción en las 13 comunas o municipios céntricos, donde la inversión pública debe servir de catalizador de la inversión privada para permitir un proceso exitoso de reconversión urbana. Se ha diseñado un “plan maestro” para recuperar el área central, considerando que afectar el centro de una gran ciudad implica incidir sobre el funcionamiento global de toda el área metropolitana. Este plan tiene como objetivo primordial “buscar un referente para una nueva forma de gestión urbana, donde confluyan los intereses del sector público, del sector privado y de la comunidad” (MINVU, 2003, pág. 14).

(Continúa)

Recuadro X.15 (conclusión)

En San José de Costa Rica se ha implementado el Proyecto Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM) del Valle Central de Costa Rica, que busca enfrentar los problemas asociados a la expansión del área metropolitana de San José, como la densificación en áreas con riesgo ambiental y menor infraestructura, la invasión de la frontera agrícola y zonas protegidas y la segregación socio-espacial. El Gobierno de Costa Rica ha puesto en marcha esta estrategia de planificación urbana con el objetivo de conformar una ciudad menos segregada, con una mejor redistribución de los recursos públicos, una racionalización y sectorización del transporte público y un repoblamiento del centro histórico. El PRUGAM es el continuador de políticas que se vienen implementando desde 1982 (con el Plan GAM) y perseguían objetivos de planificación urbana, en la definición de un plan regulador del Valle Central, determinando la zonificación, los límites urbanos y el uso del suelo. En la actualidad, el PRUGAM ha avanzado en la elaboración de mecanismos de articulación y participación en la definición del modelo de gestión urbana, concentrándose en políticas masivas de desarrollo de viviendas de interés social. De esta manera, la recuperación y reedensificación del centro histórico se conciben y promueven en el marco de una intervención más amplia dirigida al conjunto del Valle Central del país.

Este repoblamiento de los centros históricos dejó en evidencia la necesidad de contar con intervenciones más profundas y sistemáticas que las provistas por el mercado, sobre todo en lo relativo a la regulación del uso del suelo, la provisión de áreas verdes y los servicios de salud, educativos, administrativos y de transporte público, entre muchos otros temas en los que el papel de las políticas públicas se ha visto revalorizado y reforzado como ente coordinador y gestor de tales intervenciones. Este diagnóstico se reforzó con la experiencia de revitalización de los centros urbanos de otras grandes ciudades —como Madrid, Bilbao, París, Roma, Praga y Buenos Aires (en la región)— que han logrado redefinir y reorientar su destino mediante una política de gestión urbana con amplia participación ciudadana y de todos los actores relevantes.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU), *Anillo interior de Santiago: una nueva forma de hacer ciudad*, Santiago de Chile, 2003; Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "Informe de la Comisión de Redoblamiento y Regeneración de San José" [en línea] http://www.prugam.go.cr/descargables/informes/Informe_comicion.pdf, 2003.

Junto con estas intervenciones específicas, y con efectos migratorios evidentes (independientemente de que sean deseados o no), la mera planificación y gestión urbanas —que han logrado crecientes niveles de valoración e institucionalización en los países de la región, aunque aún existan muchos problemas y limitaciones para su ejercicio pleno (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005; CEPAL/Hábitat, 2001)— tienen efectos directos e indirectos significativos sobre los patrones migratorios. En general, los efectos directos no se deben a programas de radicación o erradicación de población ni a ninguna otra

iniciativa parecida porque, como ya se indicó, se trata de programas cuestionados por la visión de derechos en el campo de la población que surgió en El Cairo (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) 1994) y que se ha consolidado en los últimos años. Pese a todo, algunas medidas propias de la planificación urbana apuntan explícitamente a la localización de la población, como las normativas de uso exclusivo del suelo, de densidad demográfica máxima, de límites para el tamaño de los predios, de identificación de zonas de riesgo y prohibición de emplazamiento poblacional (incluida la evacuación o erradicación de personas que pudieran vivir allí) y de regularización de dominio (favoreciendo la instalación definitiva de población que ya residía en el lugar). Por su parte, los efectos indirectos se vinculan con el atractivo y actúan mediante señales derivadas de precios relativos, condiciones de vida y accesibilidad, entre otros factores. Cabe señalar que las regulaciones y normativas antes mencionadas influyen en los precios del suelo y, por esa vía, también tienen efectos indirectos. Pero la mayor parte de las decisiones sobre condiciones de vida y conectividad no tienen entre sus objetivos ejercer efectos migratorios aunque, de hecho, lo hacen, tanto a escala de personas como de empresas y gestores inmobiliarios.

Un aspecto novedoso de la situación actual es la existencia de al menos tres niveles de planificación y gestión urbanas relevantes (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005; Jordán y Simioni, 2003) de los cuales solo uno, el más desagregado, tiene reconocimiento formal en la región: el municipal, que también puede denominarse “gestión urbana local”. Aunque ya quedaron atrás los tiempos en que los alcaldes tenían una participación directa en la expulsión o atracción de población, no hay duda de que la influencia del gobierno local es crucial para muchas decisiones migratorias¹³. El segundo nivel es el de la ciudad como

¹³ A este respecto, cabe subrayar el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios, donde se puede mencionar: a) el traslado de todas o algunas funciones administrativas de las instituciones del Estado desde la metrópolis capital hacia otra ciudad, b) el traspaso de las capacidades de decisión a los municipios en materia de planes de desarrollo urbano (entre otros, cambios en los planos reguladores, en el uso del suelo, en la implementación de infraestructura o servicios y en los planes de seguridad ciudadana), c) la provisión de servicios públicos como educación, salud, aseo y ornato, entre otros, por parte de los gobiernos locales, d) el cambio en el estatus legal de los territorios, como la creación de nuevas comunas, el paso de localidad a ciudad o los cambios en la denominación de urbano y rural, e) el fortalecimiento de la capacidad de recaudación tributaria, que permita el financiamiento para la implementación de las políticas de desarrollo urbano local, y f) la posibilidad de implementar políticas de incentivos que, mediante la inversión pública, los beneficios tributarios, las modificaciones en los planes de desarrollo urbano local y la acción concertada de inversionistas locales y la ciudadanía, permitan capturar inversión pública o privada para asentarse en el territorio.

“aglomeración de municipios” o metrópolis y puede denominarse “gestión metropolitana”. Aunque no suele tener representación formal debido a la inexistencia de la autoridad y la institucionalidad respectiva —algo así como un “Alcalde Mayor”—, sí cuenta con un reconocimiento de facto dado por la existencia e intervención de autoridades superiores (regionales o nacionales) que la tratan como unidad y plantean (a veces mediante la consulta con actores ciudadanos), implementan y en ocasiones evalúan y ajustan planes y programas de desarrollo urbano para la ciudad en su conjunto y procuran hacer “gestión metropolitana”. Además, cualquiera sea el caso, hay iniciativas públicas en materia de vivienda, servicios, transporte público y vialidad, entre otras, que atañen a todo el aglomerado e inciden en las decisiones de desplazamiento de sus habitantes. Por último, aparece el nivel emergente de la macro-región, que muchas veces ni siquiera tiene reconocimiento oficial. Pese a ello, las decisiones de inversión privadas, y también las públicas en materia de articulación, vinculación física y virtual y localización de servicios, entre otros, terminan siendo fundamentales para la proyección de esta macro-región y, por ende, para los desplazamientos en su interior.

Finalmente, las políticas de desarrollo urbano que involucran a múltiples ciudades y que prácticamente habían desaparecido en los años ochenta y comienzos de la década de 1990, reaparecen actualizadas en este período, en términos similares a lo ocurrido con otras familias de políticas territoriales. Aunque aún sigue vigente el objetivo de diversificar y descentralizar los flujos poblacionales, otros propósitos adquieren preeminencia: ganar competitividad, avanzar en materia de equidad y fortalecer la integración nacional y la cohesión social, entre otros (CEPAL/Hábitat, 2001). Entonces surgen como objetivos centrales la mejora de la interconexión del sistema urbano, el aumento de la cooperación entre gobiernos locales, el fomento de prácticas, procedimientos y técnicas de desarrollo urbano, la promoción de una mayor equidad entre ciudades en materia de condiciones de vida y ejercicio de derechos y la consolidación de las ciudades como nodos articuladores de su entorno. El programa de 100 ciudades incluido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995–2000 de México es un ejemplo de lo anterior. Su prioridad es fortalecer la columna vertebral del sistema urbano, favorecer una urbanización ordenada y, en ese marco, reorientar los flujos migratorios hacia las ciudades intermedias¹⁴.

¹⁴ En rigor, se trata de 116 ciudades medias y pequeñas que cuentan con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales, tienen una importante influencia en sus entornos regionales y, junto con las cuatro zonas metropolitanas, constituyen la estructura básica de los asentamientos humanos en el ámbito nacional (véase en línea <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/340/44.htm?s=iste>).

Para cumplir con este cometido, el programa considera iniciativas tendientes a incrementar la capacidad de gestión urbana en las ciudades, a promover la rápida incorporación de suelo urbano en ellas, a asegurar una real conectividad con el resto del sistema urbano, a garantizar el cumplimiento de estándares ambientales básicos y a establecer y recuperar las áreas céntricas. Si bien otros países han elaborado planes y estrategias similares —unos en conexión con otro tipo de estrategias, como las de conglomerados productivos (cluster) y otros a escala subnacional a fin de reforzar la articulación regional—, el caso de México sigue siendo especial por el grado de institucionalización alcanzado en la materia.

5. Reflexión final: la experiencia de la región en materia de políticas de migración interna y su escenario actual

Hasta la década de 1990, era relativamente sencillo identificar políticas y programas dirigidos a influir en la migración interna de diferentes países del mundo y la región porque, como se ha visto en las secciones anteriores de este capítulo, la agenda pública se concentraba en un par de modalidades de esta migración —la del campo a la ciudad y la dirigida a áreas de colonización—, para las que se disponía de un conjunto de instrumentos y medidas de intervención. En general, estas políticas se segmentaban en directas e indirectas. Las primeras ejercían potestad sobre la localización de las personas y sus desplazamientos e incluían prohibiciones para el ingreso o la salida de ciertos lugares, restricciones para determinados desplazamientos y reasentamientos obligados. Las segundas apuntaban a influir sobre los factores de rechazo o atracción de los lugares, por lo general mejorando las condiciones de vida, ofreciendo incentivos específicos o promoviendo la generación de empleo en los ámbitos expulsivos (Oberai, 1983). Los programas de colonización, tan relevantes en la región durante el siglo XX, ocupaban una posición intermedia ya que sin ser, en principio, impositivos, apuntaban a un reasentamiento masivo de población mediante flujos dirigidos y en alguna medida controlados por la autoridad. Finalmente, muchas políticas públicas tenían potenciales efectos sobre las decisiones migratorias, aunque solo fuera porque implicaban una asignación territorial de recursos, inversiones y equipamiento. Como se ha expuesto en acápites anteriores de este capítulo, la descripción previa no significa que estas políticas tuvieran respaldo unánime ni que hubiese una manera única de aplicarlas. Más aún, el listado previo no implica que tales políticas fuesen exitosas y, como se ha mostrado, existen numerosos ejemplos de fracasos, objetivos y expectativas incumplidas y daños colaterales (Martine y Rodríguez, 2008; UNFPA, 2007; Henderson, 2000; CELADE, 1984).

Estas dudas y evidencias adversas provocaron cuestionamientos a estas políticas que erosionaron la confianza en ellas, en particular después de que se desató la crisis económica y social de los años ochenta. En efecto, la creciente escasez de recursos fiscales, el descrédito de las grandes iniciativas públicas y la urgencia de otros asuntos económico y sociales se tradujo en un abandono progresivo de estas políticas y programas, al punto que a mediados de la década de 1990 estaban casi extinguidos.

En la actualidad, en cambio, ha surgido un renovado interés en las intervenciones públicas en materia territorial (ILPES, 2007) y, por ende, en relación con la movilidad de la población. En parte, esto se debe a que los gobiernos aún están insatisfechos con la distribución espacial de su población y con la persistencia de situaciones consideradas problemáticas, como las agudas desigualdades regionales, las deseconomías y dificultades de diverso tenor que se viven en las ciudades más grandes y el pertinaz despoblamiento de las zonas históricamente más pobres (Naciones Unidas, 2008). Pero también se debe a la aparición de nuevos problemas, como la transformación de las economías regionales subnacionales en el marco de la globalización, la articulación de sistemas de ciudades cada vez más complejos, la conformación de áreas metropolitanas extendidas y la creciente visibilidad de la segregación residencial.

Pero el marco normativo internacional vigente para la intervención en materia de migración difiere significativamente del que existía hasta la década de 1980. Este marco normativo internacional se redefinió en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo efectuada en El Cairo en 1994, cuyo Programa de Acción contiene un capítulo específico sobre “Distribución de la población, urbanización y migración interna”¹⁵. Si bien este capítulo pone énfasis en algunos temas del pasado —en particular en materia de búsqueda de una distribución territorial más equilibrada de la población y de una reducción de los factores expulsivos, sobre todo los que provocan la migración del campo a la ciudad—, también se suma al espíritu general del Programa de Acción que apunta a definir las políticas de población en función del cumplimiento de los derechos humanos. Esto queda plasmado en la primera medida propuesta en el capítulo: “Al formular políticas de distribución de la población los gobiernos deberían velar por que los objetivos y metas de esas políticas sean compatibles con otras políticas y metas de desarrollo y con los derechos humanos fundamentales”. Pese a su generalidad, esta primera medida establece tres puntos centrales respecto de la acción sobre la

¹⁵ Véase [en línea] www.unfpa.org/icpd/icpd-programme_spa.cfm.

migración: a) no tiene un sentido predefinido ya que, más bien, abona a un proceso de desarrollo guiado políticamente, b) no puede darse en forma aislada, sino que debe interactuar con otras acciones públicas y c) no puede ir contra el ejercicio de los derechos humanos.

Es fácil advertir que este último punto es una estocada profunda contra las políticas de migración interna directas. En efecto, al ser el libre movimiento dentro del territorio nacional un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, las limitaciones a este desplazamiento o las acciones de relocalización (en particular las coercitivas) se sostienen solo si hay otros derechos involucrados o prerrogativas públicas claramente apoyadas en la ley. Aunque en algunos países todavía se ejerce un control administrativo sobre los desplazamientos internos (tal vez el más conocido sea el sistema “Hukou” en China (Chan, 2008)), existe una tendencia a eliminar este tipo de políticas, al menos en lo que atañe a desplazamientos entre regiones, ciudades o zonas urbanas y rurales, y a respetar el hecho de que migrar es ejercer un derecho humano relativo al libre desplazamiento a través del territorio nacional reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por ello, el principal papel de las políticas públicas en este campo es garantizar el ejercicio de este derecho en las mejores condiciones posibles (de información, por ejemplo) y evitar la discriminación de quienes lo ejercen.

Aunque en una primera lectura podría considerarse que este enfoque promueve la migración —en línea con una tradición política más bien liberal imperante en los Estados Unidos (ILPES, 2007)—, en rigor no es así, pues el derecho que se debe garantizar incluye la posibilidad de no migrar, es decir, de no verse obligado al traslado por fuerzas de expulsión originadas en una discriminación territorial. Si bien las políticas no pueden impedir que existan factores de expulsión, sí pueden procurar que no se originen en derechos conculcados o vulnerados por la mera localización de las personas y que no desencadenen trampas territoriales de pobreza ni erosionen la cohesión social en su faceta territorial¹⁶.

Ahora bien, el interés público por la migración no deriva solo de la obligación que tienen los Estados de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos o de la legítima preocupación por la equidad territorial y el rompimiento de círculos de pobreza y expulsión de población. Por ser la migración un factor decisivo de las modalidades de ocupación de la geografía de los países, y por resultar estas modalidades relevantes para las autoridades y los actores nacionales

¹⁶ Estos planteamientos concuerdan con las ideas expuestas recientemente por el ILPES en materia de desarrollo y equidad regional (ILPES, 2007).

por diferentes razones (económicas, ambientales, políticas, militares y otras), las corrientes migratorias —compuestas por la suma de una multitud de desplazamientos individuales— se vuelven objeto de atención de los responsables de la toma de decisiones. Vale decir, las autoridades y otros actores nacionales pueden tener interés y necesidad de intervenir sobre estos flujos para promover cambios en el patrón de localización de la población en sentidos compatibles o funcionales con la estrategia o el modelo de desarrollo de los países.

Por otro lado, la diversidad de la migración interna contemporánea en la región contrasta con el abultado predominio de la migración campo-ciudad en la agenda pública hasta la década de 1980. Esta diversidad de la migración interna amplía significativamente la gama de políticas, programas y medidas disponibles para actuar sobre ella. Por ejemplo, las intervenciones relevantes para la migración laboral entre regiones —que han recuperado protagonismo en concomitancia con el renovado vigor de las políticas de desarrollo regional (ILPES, 2007)—, difieren de las útiles para los desplazamientos intraurbanos o las que tienen un impacto sobre los movimientos desde la ciudad hacia el entorno rural. Por lo expuesto, y aunque aparentemente choque con la aseveración anterior relativa al abandono de las políticas directas sobre la migración, en la actualidad los instrumentos normativos y administrativos pueden ser clave para la intervención sobre algunos tipos de migración, como la intrametropolitana¹⁷.

La diversidad de la migración interna contemporánea amplía significativamente la gama de políticas, programas y medidas disponibles para actuar sobre ella y exige mayor conocimiento, precisión y criterio a los formuladores de políticas, que deben seleccionar sus intervenciones de acuerdo con el tipo de migración que procuran influenciar. En todo caso, la estrategia debe ceñirse a la máxima doctrinaria de combinar el ejercicio del derecho a migrar dentro del país en las mejores condiciones posibles con el combate de las discriminaciones territoriales que tienden a generar trampas de pobreza.

¹⁷ Como sugiere un reciente estudio basado en la variopinta experiencia (entre estados y entre condados) de los Estados Unidos: en suma, las reglamentaciones locales determinan la estructura y características de ciudades, pueblos, países y regiones enteras. La división por zonas, los planes exhaustivos, el financiamiento para la infraestructura, la contención urbana, las moratorias de construcción y las restricciones para el otorgamiento de permisos pueden fomentar el desarrollo de baja densidad y la descentralización metropolitana o promover un modelo de desarrollo más compacto. También pueden repercutir directamente en la composición socioeconómica de la población local abriendo o cerrando puertas para arrendatarios y personas de bajos ingresos (Pendall, Puentes y Martin, 2006, pág. 6).

Los cuatro pilares de las estrategias que se han de utilizar en materia de migración interna son: incentivos para personas y empresas, asignación geográfica de infraestructura y servicios públicos, uso de instrumentos de ordenamiento y dinamización económica territoriales y conocimiento y manejo de los efectos migratorios no previstos de diferentes políticas sociales. Los programas de renovación urbana y repoblamiento de áreas céntricas constituyen un claro ejemplo de lo anterior. Para atraer inmigrantes a estas zonas, los técnicos y los responsables de la toma de decisiones disponen de un vasto repertorio de instrumentos económicos (subsidios), sociales (localización de servicios) y administrativos (modificación de las normas de uso del suelo). Esta ventaja evidente tiene un lado oscuro por cuanto tales instrumentos no se diseñaron para afectar la migración intrametropolitana sino para organizar la ciudad y optimizar su funcionamiento, los dos objetivos estratégicos y prioritarios. Por ello, si las fuerzas migratorias son muy poderosas, el uso de tales instrumentos para contrarrestarlas puede provocar desequilibrios que terminen redundando en costos para la ciudad y sus habitantes (alza de precios del suelo, hacinamiento, congestión, expansión periférica y segregación residencial, entre otros). No hay duda de que una cosa es contar con instrumentos de política y otra que estos instrumentos den resultados inocuos.

Por otra parte, redireccionar los flujos entre ciudades todavía sigue siendo un objetivo deseado en muchos países donde se estima que la concentración de la población en la ciudad principal es muy elevada y, sobre la base de estudios recientes (ILPES, 2007; UNFPA, 2007; Cohen, 2006; Guzmán y otros, 2006; Davis y Henderson, 2003), se considera que una red urbana sólida, densa y diversificada es un factor coadyuvante del desarrollo nacional. Sin embargo, como ya se mencionó, persiste el debate respecto de la efectividad de los programas aplicados para reducir la concentración. La idea natural de promover algunas ciudades en detrimento de otras —aunque sea por omisión— debe pasar varias pruebas: la de beneficio para el desarrollo nacional, la de coherencia, o al menos no contradicción, con una dinámica económica definida por el mercado (nacional y global), la de aceptación de los actores locales involucrados y la del respeto de los derechos individuales. Como se puede apreciar, las limitaciones a la discrecionalidad de la acción pública provienen de muchas fuentes en este ámbito.

Cabe hacer un llamado de atención final respecto de las políticas públicas que se definen sin considerar sus efectos en la movilidad de la población. Tal es el caso de las políticas de vivienda y transporte, que tienen consecuencias directas y a veces casi mecánicas en los

cambios de residencia, sobre todo dentro de las ciudades o entre las ciudades y su entorno. Es necesario tener en cuenta estas repercusiones al momento de diseñar las políticas e incluso su diseño puede efectuarse de manera que tenga determinados efectos en la migración y la movilidad, sin descuidar su objetivo natural relacionado con el ofrecimiento de un hábitat y una conectividad de buena calidad a la población.

XI. Conclusiones

Las percepciones sobre la migración interna en América Latina están sujetas a varias restricciones y a numerosos factores distorsionadores.

La principal restricción es la falta de información confiable y oportuna. Ante la ausencia de registros continuos y las limitaciones de las encuestas para captar el detalle y la complejidad de los flujos de población, los censos históricamente han sido la fuente primordial de información. El problema es que hasta hace pocos años, solo era posible consultar volúmenes censales que incluían muy poca información sobre migración interna. De hecho, a los efectos prácticos, el grueso de la información que recogía el censo quedaba sin explotar.

Respecto de los factores distorsionadores, el principal es la imagen de la masiva migración del campo a la ciudad y del subsecuente crecimiento acelerado, desbordante en algunos casos, de las metrópolis y ciudades de la región. Pese a que ya no se ajusta a la realidad, esa imagen sigue arraigada en los formadores de opinión y en los encargados de adoptar las decisiones

Mediante la explotación intensiva de los microdatos censales de siete países seleccionados, en este libro se procura actualizar las tendencias y características de las migraciones dentro de los países estudiados, que por su volumen y diversidad son representativos de

la situación regional (CEPAL, 2008)¹. En conexión con este objetivo inicial empírico se obtuvieron tres productos relacionados: a) una discusión conceptual tendiente a identificar el valor de una amplia gama de teorías para la interpretación de los nuevos escenarios migratorios sugeridos por estudios previos y ratificados y ampliados por los primeros resultados obtenidos en el proceso de elaboración de este libro, b) la sistematización de los procedimientos e instrumentos metodológicos y analíticos usados para procesar los censos y sintetizar las cifras en indicadores, coeficientes o cifras comunicables a un público no especialista y c) una revisión de las políticas vinculadas a la migración interna aplicadas en la región y su relación con las grandes tendencias de la migración, tanto las documentadas en estudios previos realizados hasta la década de 1980 como las que se exponen en este documento y que corresponden a la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI.

En relación con el objetivo inicial netamente empírico del libro, emergen numerosos hallazgos, algunos de los cuales sugieren futuras líneas de investigación:

En primer lugar, se ratifica que la migración interna es una experiencia que muchas personas de la región experimentan. Esto es particularmente cierto cuando se considera la migración entre divisiones político-administrativas menores (DAME), que se refiere al traslado entre municipios, los que suelen ser menos onerosos y, por ende, más frecuentes. Un ejemplo elocuente de lo anterior son los desplazamientos intrametropolitanos que, en principio, implican bajos costos y un ajuste sencillo al lugar de destino. Entonces, no es raro constatar que, de acuerdo con las cifras obtenidas, las personas cambien de DAME de domicilio entre una y dos veces en promedio a lo largo de su vida, dependiendo del país. Distinto es el caso de los desplazamientos entre divisiones político-administrativas mayores (DAM), que son más

¹ Cabe reiterar que, en alguna medida, este estudio comparativo es posible gracias a la condición excepcional del CELADE-División de Población de la CEPAL como depositario de las bases de microdatos censales de la mayor parte de los países de la región. Sin embargo, buena parte de los cálculos efectuados en este documento lo puede realizar cualquier investigador usando tres fuentes de información disponibles en Internet: la base de datos MIALC, ampliamente usada en este documento, los procesamientos de los censos en línea que la mayor parte de los organismos de estadística de la región han habilitado con apoyo del CELADE-División de Población de la CEPAL (véase http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/redatam/noticias/paginas/7/13277/P13277.xml&xsl=/redatam/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_cen.xslt) y el programa *Integrated Public Use Microdata Series* (IPUMS) del Centro de Población de la Universidad de Minnesota (véase en línea <http://www.ipums.umn.edu/>), que despliega muestras armonizadas de los microdatos censales de numerosos países del mundo, incluidos varios de América Latina.

costosos, sobre todo en los países con mayor superficie y DAM más extensas. En efecto, las tasas de migración reciente a escala de DAM en la Argentina, el Brasil y México sugieren que, en promedio, menos de la mitad de la población cambiaría de DAM de residencia durante su vida, por lo cual el entorno regional se convierte en el medio permanente para la mayor parte de la población de esos países. En suma, los resultados obtenidos validan la imagen de una movilidad territorial elevada en la región —aunque en ningún caso excepcionalmente alta, por cuanto la intensidad migratoria en los Estados Unidos es sistemáticamente mayor—, aunque ofrecen, como contracara, la consolidación del espacio regional (DAM) como entorno inmediato único durante la vida para una fracción importante de la población.

En segundo término, las cifras obtenidas indican que la intensidad de la migración presenta una tendencia a la baja en la mayor parte de los países examinados, tanto a escala de DAM como de DAME. De los seis países para los que se procesaron los dos últimos censos en esta investigación, las tasas de movilidad interna disminuyeron en cuatro (el Brasil, Chile, Costa Rica y México) y aumentaron en dos (Bolivia y Guatemala). Estos últimos son los que se encuentran más rezagados en la transición demográfica y urbana y los que presentan los flujos de migración rural-urbana y rural-rural más relevantes. En este sentido, para las próximas décadas se prevé un robusto crecimiento de las ciudades de ambos países y un despliegue de flujos migratorios internos que modificarán la distribución territorial de la población y reconfigurarán el sistema de ciudades. Esta tendencia predominante a la baja de la intensidad migratoria constituye una tendencia imprevista, aunque no desconocida por la literatura, como lo revela el análisis de Zelinsky de principios de la década de 1970. Entre las hipótesis que podrían explicarla, y que deben ser objeto de investigaciones futuras, se encuentran: el reemplazo de la migración interna por la migración internacional o por los desplazamientos diarios para trabajar o estudiar, el aumento de la vivienda propia asociado al incremento de los ingresos, los efectos de la fijación territorial derivados del teletrabajo y la moderación del flujo migratorio del campo a la ciudad debido a la urbanización. Lo que cabe descartar es que esta tendencia se deba al mecanismo previsto por el enfoque neoclásico de economía territorial: la convergencia económica entre espacios subnacionales. La razón estrictamente empírica para este descarte es que tal convergencia no ha acontecido en la región.

Como tercer punto cabe destacar que de los datos surge claramente una relación estilizada pese a que, como lo revela el ejercicio de carácter preliminar efectuado en este estudio, existen lagunas teóricas

y severas restricciones metodológicas para el modelado de la migración interna, tanto por la carencia de datos especializados como por lo intrincado e interactivo de las variables condicionantes y condicionadas. Esta relación estilizada corresponde a las zonas que históricamente han tenido mayores niveles de pobreza, que en general son las de mayor emigración neta y que suelen albergar al grueso de la población indígena (como el campo en términos genéricos o el noroeste argentino, el altiplano boliviano, el nordeste brasileño, el centro-sur chileno, el sur mexicano y casi toda Guatemala). Dado que esta pérdida de población no es aleatoria, sino que afecta sobre todo a los más jóvenes y en general más calificados, la migración erosiona la base de recursos humanos necesarios para el desarrollo de estas zonas pobres y de expulsión. De este modo, la migración puede ser una vía de escape para quienes emigran, pero agrava la situación de estas regiones y afecta negativamente a quienes permanecen allí, lo que constituye una trampa territorial de pobreza. Tal es así que, de no mediar una política regional de largo aliento —como la implementada para el nordeste brasileño desde la década de 1960, que pese a sus limitados logros ha implicado avances que actualmente se reconocen (Campolina, 2001) y, sobre todo, ha consolidado una visión de integración social y económica nacional fundamental para la sólida posición brasileña actual—, o alguna transformación endógena —que requeriría liderazgo y capacidad técnica, apoyo de todo tipo y circunstancias favorables—, esas zonas difícilmente saldrán de su condición de pobreza crónica.

Como contrapartida, las áreas de migración neta positiva suelen ser las de mejores condiciones de vida. En este caso, la búsqueda de mejores oportunidades que motiva la migración de las personas parece compatible con la capacidad de los territorios para recibir en buenas condiciones a los migrantes. Sin embargo, varios fenómenos debilitan teórica y estadísticamente esta relación, como el dinamismo económico de ciertas zonas que hasta hace poco estaban entre las más pobres del país (como la región de Puerto Montt en Chile), en general empujado por el auge de uno o más recursos naturales abundantes. Por el aumento de la demanda de mano de obra, estas zonas devienen atractivas pese a que sus condiciones de vida registran un rezago respecto de los promedios regionales (rezagos que ciertamente podrían superarse si este dinamismo económico resultara sostenible). Otro caso que va en dirección opuesta a la relación prevista teóricamente lo constituye el marcado atractivo migratorio de áreas periféricas y del entorno cercano a las grandes metrópolis. Por sus condiciones rurales o semiurbanas, la población establecida en estas zonas suele tener niveles de vida inferiores a los de la metrópolis. No obstante, por los fenómenos de suburbanización, estas zonas comienzan a recibir de ella grandes flujos de migrantes en una migración que, en general, conlleva una

elevación de los indicadores estándar de las condiciones de vida. En algunos casos, esto se debe a que los recién llegados tienen altos ingresos y generan economías de “llegada” (construcción privada de conectividad) y de “derrame” (contratación de mano de obra local), o usan sus influencias para lograr que la inversión pública llegue a sus nuevas áreas de emplazamiento. En otros casos, es resultado de la propia presión política de los nuevos residentes y del hecho de que la densificación facilita la extensión de algunos servicios urbanos. Pero el resultado final no siempre es tan positivo. En particular, si los recién llegados son pobres y no hay autoridades y programas públicos destinados a facilitarles un asentamiento en buenas condiciones, los mejoramientos pueden resultar elusivos, como lo revela la precarización social de numerosas zonas de la periferia de las grandes ciudades de los países analizados.

En cuarto lugar, el avance de la urbanización en varios de los países analizados ha modificado el perfil de los migrantes internos ya que ahora se trata de personas que se trasladan mayoritariamente entre ciudades o dentro de ellas, lo que reduce las asimetrías históricas que rodeaban la inserción de los migrantes del campo en las ciudades. Por otra parte, los desplazamientos actuales ya no siguen el patrón concentrador de décadas pasadas e incluso en la mayor parte de los países analizados en el presente estudio, la ciudad principal e históricamente atractiva y de creciente peso en el sistema urbano ha dejado de serlo y ha pasado a ser expulsora de población, debilitándose así su presencia relativa en el total urbano. Además, los resultados de este estudio muestran que esta expulsión neta se produce tanto en intercambios cercanos como lejanos —con la excepción de las ciudades del Brasil, si se considera el estado como el entrono cercano— y que, de hecho, la migración desde las grandes ciudades se dirige a un conjunto de nodos más bien dispersos y algunos incluso alejados de ellas. De esta manera, se observa que si bien la emigración desde las grandes ciudades contribuye a la expansión de su alcance y a la conformación de áreas metropolitanas extendidas y difusas, tiene un impacto dominante que va en otra dirección y apunta a la consolidación de un sistema de ciudades más diverso y menos asimétrico, más favorable al desarrollo económico y social que los sistemas urbanos primados que caracterizan a muchos países de la región.

En quinto término, entre los migrantes siguen predominando los jóvenes, las mujeres y las personas con un nivel educativo superior al promedio. De hecho, el estereotipo del migrante interno poco calificado, propio de la época en que prevalecía la migración del campo a la ciudad, no se aplica ni siquiera a grupos que todavía tienen una localización mayoritariamente rural, como los indígenas.

En sexto lugar, como cabía esperar a consecuencia del factor laboral que impulsa a muchos migrantes, estos tienen mayores niveles de participación laboral aun cuando en varios países también presentan mayores tasas de desempleo, lo que revela un proceso de ajuste en el lugar de llegada no exento de complicaciones.

Todos estos resultados ratifican que la migración interna tiene efectos significativos para los países, los espacios subnacionales, las familias y los individuos. De allí la necesidad de incorporar la migración interna en las metas de desarrollo, dado que en cualquier análisis estratégico y prospectivo, este fenómeno poblacional será un factor central en el cambio de la distribución territorial y de la composición por edad y sexo de los diferentes espacios subnacionales, en un contexto de reducción generalizada de la fecundidad en los países de América Latina.

La migración de zonas desfavorables a zonas más favorables en cuanto a dotación de infraestructura social, empleo, educación y otros factores que se vinculan con el desarrollo humano puede contribuir a la lucha contra la pobreza y las situaciones de vulnerabilidad social. En ese sentido, la migración es una estrategia de vida disponible para individuos, hogares y comunidades que, incentivada en forma adecuada desde una visión territorial integral y no excluyente, puede favorecer la mejora de las capacidades y opciones de la población que habita los diversos territorios subnacionales. No obstante, permanecer en un territorio por propia voluntad es un derecho básico de cualquier ciudadano y la política de desarrollo territorial debiera intentar asegurarlo.

Por otra parte, como la migración interna contribuye a debilitar o fortalecer la base de recursos humanos con que cuentan los territorios de los distintos países, puede contribuir a generar procesos de causación circular y acumulativa, en el sentido en que puede favorecer el traslado de capital humano desde un territorio desaventajado, cuya precaria situación se deteriora aún más por dicho traslado, hacia otro con mejores capacidades, que refuerza su situación aventajada². De hecho, como puede observarse en varias DAM de los países analizados, los impactos

² No se trata de un asunto novedoso, ya que el efecto de la migración sobre el origen y el destino ha estado presente como objeto de investigación desde que se comenzó a debatir el tema. Y no es extraño que las evaluaciones de los especialistas sean más bien ambiguas: "En suma, para las regiones de evasión notoria se observa cierta ambigüedad en relación con la migración: por una parte, "desinfla" la región, tal vez hasta de sus elementos más dinámicos, y por la otra alivia una situación que podría generar mayores tensiones sociales....En resumen, la migración hacia las regiones más desarrolladas sirve para acentuar las ventajas iniciales de estas áreas, y contribuye a agudizar los desequilibrios regionales y sectoriales" (Martine, 1979, págs. 18-19).

de la migración interna pueden ampliar las brechas educativas entre las DAM más y menos dinámicas en términos económicos. De este modo, pareciera necesario realizar algunas intervenciones tendientes a romper este círculo, lo que sin duda requiere una acción estratégica del Estado junto con alianzas público–privadas y una activación de la sociedad civil.

El nuevo escenario de la migración interna descrito en este trabajo entraña desafíos conceptuales, de información y de políticas. Respecto de los primeros, es urgente renovar los marcos teóricos, puesto que los factores determinantes clásicos vinculados con el diferencial campo–ciudad ya no son válidos para la mayoría de los desplazamientos. De hecho, no existe una teoría convincente para entender la migración entre ciudades y, por su parte, la migración intrametropolitana requiere de un marco conceptual específico, que integre las preferencias residenciales, las políticas (vivienda, transporte, desarrollo y regulación urbana), el funcionamiento de los mercados de suelo y la integración entre los diferentes grupos sociales dentro de la ciudad. Además, los vínculos emergentes entre la migración interna y otras formas de movilidad espacial (migración internacional, conmutación) ameritan un análisis mayor, al igual que el ya comentado lazo entre la migración intrametropolitana y la segregación residencial socioeconómica. En el plano de la información, la ausencia de encuestas especializadas y la inexistencia de registros continuos producen una dependencia inconveniente del censo, que como es sabido se levanta cada 10 años, en promedio. Aunque este capítulo resulte ilustrativo de las potencialidades del censo, también revela las limitaciones de no contar con otras fuentes de información sobre el tema.

Finalmente, en relación con las políticas, la máxima doctrinaria es la combinación del ejercicio del derecho a migrar en las mejores condiciones posibles y el combate a las discriminaciones territoriales que tienden a impeler la salida desde ciertos espacios subnacionales postergados. El reto operativo —no exento de exigencias teóricas, metodológicas y de información—, estriba en actualizar y calibrar la batería de intervenciones disponibles, pues estas deben ser específicas para el tipo de migración y lograr una coordinación eficiente y estratégica de medidas y actores para influir en el sentido deseado sobre la decisión de migrar. Vale aclarar que si bien las intervenciones han aumentado, en general no tienen a la migración como objetivo prioritario. De esta manera, se debiera examinar y evaluar cuidadosamente tanto el diseño y la aplicación como los resultados de los más recientes programas directamente vinculados con la migración interna, como los de promoción de clusters productivos, conformación de macrozonas metropolitanas o repoblamiento de áreas céntricas en varias metrópolis de la región.

Bibliografía

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) (2000), *Operación de repatriación y reintegración de refugiados guatemaltecos. Documentos e informes*, Guatemala.
- Adelman, I. y S. Robinson (1978), "Migration, demographic change and income distribution in a model of developing country", *Research in Population Economics*, vol. 1, J.L. de Simon (ed.), Greenwich, Connecticut, JAI Press.
- Aguado, Daniel (2006), "Las ciudades más visibles: migración interurbana en México, 1995–2000", tesis para optar al grado de magister en demografía, México, D.F., El Colegio de México.
- Aguilar, A. (1993), "Las ciudades medias en México. Hacia una diferenciación de sus atributos", *Revista interamericana de planificación*, vol. 26.
- Aguilar, A., B. Graizbord y A. Sánchez (1996), *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, D.F., Consejo Nacional de la Cultura y las Artes/ Colegio de México/ Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Albadalejo, Manuel (2001), "The determinants of competitiveness in SME clusters: evidence and policies for Latin America", *Small-Scale Enterprises in Developing and Transitional Economies*, H. Katrack y R. Strange (eds.), Londres, Macmillan.
- Alberts, J. (1977), "Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina: un estudio comparativo", *Serie E*, N° 24, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Alegría, T., J. Carrillo y J. Estrada (1997), "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", *Revista de la CEPAL*, N° 61 (LC/G.1955-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Alonso, J. A. (2007), "Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente", *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alsted, J. (2001), "Models of human motivation in sociology", documento presentado en la quinta Conferencia anual de la International Association for Critical Realism (IACR), agosto.
- Altenburg, Tilman (2001), "La promoción de *clusters* industriales en América Latina. Experiencias y estrategias", *serie Foco pymes publicaciones*, Buenos Aires, LGTZ.
- (1999), "Pequeñas y medianas empresas en los países en vías de desarrollo. Fomentando su competitividad e integración productiva", *Estudios e informes*, N° 5/1999, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999), "How to promote clusters: policy experiences from Latin America", *World Development*, vol. 27, N° 9, Montreal, McGill University.
- Appleyard, R. (ed.) (1999), "Mexico, Central America and the Caribbean", *Emigration Dynamics in Developing Countries*, vol. 3, Londres, Ashgate Publishing.
- Aramayo, J.C. (2002), "Beurteilung des aktuellen Standes von Dezentralisierung und Entwicklungsplanung auf Subnationaler Ebene in Lateinamerika und Chile", tesis para optar al grado de doctor, Universidad Técnica de Berlín.
- Arévalo, J. (1974), "Migración intercensal de seis países de América Latina", Serie A, N° 127, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- (1972), "La definición de migración", *Conferencia Regional Latinoamericana de Población, Actas 1*, México, D.F., El Colegio de México.
- Arízaga, D. (2003), "Recuperación de las áreas centrales", *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2203-P), Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.113.
- Argüello, O. (1981), "Migraciones: universo teórico y objetos de investigaciones", *Notas de población*, N° 25, año 9, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aroca, P. (2007), "Impacto sobre el crecimiento regional de la migración y conmutación interregional en Chile", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, 10 de abril.
- (2004), "Migración intrarregional en Chile. Modelos y resultados 1987–2002", *Notas de población*, N° 78 (LC/G.2229-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.14.
- Aroca, P. y M. Lufin (2000), "Migración interregional en países en desarrollo con especial énfasis al caso latinoamericano", *Revista urbana*, vol. 5, N° 2, Monterrey.
- Aroca, P., M. Bosch y W.F. Maloney (2005), "Spatial dimensions of trade liberalization and economic convergence: Mexico 1985–2002", *The World Bank Economic Review*, vol. 19, N° 3, Oxford University Press.
- Arriagada, Camilo y Jorge Rodríguez Vignoli (2004), "Segregación residencial en la ciudad latinoamericana", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 30, N° 89, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo.

- Arroyo, M. (2001), "La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas", *Papeles de población*, año 7, N° 30, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Azzoni, C. (1986), "Indústria e reversão da polarização no Brasil", *Ensayos económicos- IPE/USP*, N° 58, São Paulo.
- Baeninger, R. (1998), "Reestruturação urbana: algumas considerações sobre o debate actual", São Paulo, Centro de Estudios de Población (NEPO), Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- (1997), "Redistribución espacial de la población: características y tendencias del caso brasileño", *Notas de población*, N° 65 (LC/DEM/G.177/E), año 25, Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baeninger, R. y S. Souchaud (2007), "Vínculos entre a migração internacional e a migração interna: o caso dos bolivianos no Brasil", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Brasil: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Brasilia, 30 de abril.
- Balán, J. (1982), "Poblaciones en movimiento: una perspectiva comparada de la dinámica de la migración interna", París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- (1974), "Migraciones y desarrollo capitalista en el Brasil: ensayo de interpretación histórico-comparativa", *Migración y desarrollo: análisis históricos y aspectos relacionados a la estructura agraria y al proceso de urbanización*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Barking, D. y T. King (1970), *Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrográficas de México)*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Barragán, Federico (2005), "Instituciones e innovación: la experiencia del grupo K'NAN CHOCH en Chiapas, México", *Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe*, vol. 79, N° 69, Amsterdam, Centro Interuniversitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), octubre.
- Barros, C. (1999), "De rural a rururbano: transformaciones territoriales y construcción de lugares al sudoeste del Área Metropolitana de Buenos Aires", *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N° 45, vol. 51, Barcelona.
- Bastos, S. (1999), "Migración y desigualdad indígena en Guatemala", *Papeles de población*, año 5, N° 22, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bastos, S. y M. Camus (1994), *Sombras de una batalla. Los desplazados por la violencia en Ciudad de Guatemala*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Bauer, Arnold J. (1994), *La sociedad rural chilena: desde la conquista española hasta nuestros días*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Becker, G. (1964), *Human Capital*, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Behrman, J. y B. Wolfe (1984), "Micro determinants of female migration in a developing country: labor market, demographic marriage market and economic marriage market incentives", *Research in Population Economics*, N° 5, Greenwich, Jai Press.

- Bell, M., P. Rees y T. Wilson (2005), "Comparing internal migration between countries: who collects what?", *Discussion Paper*, N° 2003/05, Brisbane, Queensland Centre for Population Research, Facultad de Geografía, Planificación y Arquitectura, Universidad de Queensland.
- Bericat Alastuey, Eduardo (1994), *Sociología de la movilidad espacial. El sedentarismo nómada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI Editores.
- Berman, M. (1988), *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Berry, B. (1980), "Urbanization and counterurbanization in the United States", *Annals AAPSS*, N° 451, septiembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*, Washington, D.C.
- Blanes, J. (2006), "Bolivia: las áreas metropolitanas en perspectiva de desarrollo regional", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 32, N° 95, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Boisier, Sergio (1998), "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 24, N° 72, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre.
- (1996), "Modernidad y territorio", *Cuadernos del ILPES*, N° 42 (LC/IP/G.90-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.III.F.1.
- (1981), "La planificación del desarrollo regional en América Latina", *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica (E/CEPAL/ILPES/G.6)*, Sergio Boisier y otros (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Sociedad Interamericana de Planificación (SIP).
- (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/1084), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1978), "La teoría de los polos de crecimiento y las estrategias de desarrollo regional en América Latina", *Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bonet, Jaime y Adolfo Meisel (1999), "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995", *Documentos de trabajo sobre economía regional*, N° 8, Cartagena de Indias, Banco de la República.
- Bourdieu, Pierre (1997), *Razones prácticas*, Barcelona, Anagrama.
- Brito, F. (2006a), "Brasil, final do século: a transição para um novo padrão migratório", *Transições migratórias*, Adelita Carleial (org.), Iplance, Fortaleza.
- (2006b), "Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza", *Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade.
- Brown, L. (1991), *Place, Migration and Development in the Third World*, Londres, Routledge.

- Brown, L. y R. Jones (1985), "Cross-national tests of a Third World development-migration paradigm: with particular attention to Venezuela", *Socioeconomic Planning Sciences*, vol. 19, N° 5, Durham, Parker Associates.
- Buitelaar, Rudolf M. (2000), "¿Cómo crear competitividad colectiva?", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Busso, Gustavo (2007a), "Argentina, Bolivia, Brasil y Chile: pobreza y efectos sociodemográficos de la migración interna a inicios del siglo XXI", *Notas de población*, N° 84 (LC/G.2344-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.92.
- (2007b), "Dinámica socioeconómica y ocupación del territorio en provincia de San Luis. Una aproximación para el estudio de los complejos productivos en el período 1980-2007", (BID 1575/OC-AR), Buenos Aires, Programa de fortalecimiento institucional, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, inédito.
- Calvo, G.A. (1978), "Urban unemployment and wage determination in LDCs. Trade unions in the Harris-Todaro models", *International Economic Review*, vol. 19, Nueva York, Oxford University Press.
- Campolina, C. (2001), "A questão regional e as políticas governamentais no Brasil", *Documento de discusión*, N° 159, Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Federal de Minas Gerais.
- Camus, M. (1999), "Múltiples dimensiones de la migración, el espacio y la etnicidad", *Papeles de población*, año 5, N° 22, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Canales, Alejandro e Israel Montiel Armas (2007), "De la migración interna a la internacional. En búsqueda del eslabón perdido", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México, D.F., 16 de abril.
- Cao, Horacio y Josefina Vaca (2006), "Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 32, N° 95, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo.
- Cardona, R. y A. Simmons (1975), "Hacia un modelo general de la migración en América Latina", *América Latina: distribución espacial de la población*, R. Cardona (ed.), Bogotá, Editorial Canal Ramírez-Antares.
- Causarano, M. (2006), *Dinámicas metropolitanas en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación*, Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Castells, M. (2000), "Materials for an exploratory theory of the network society", *The British Journal of Sociology*, vol 51, N° 1.
- (1999), *The Informational City*, Oxford, Blackwell.
- (1977), *La cuestión urbana*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1984), "Políticas de redistribución de la población en América Latina", *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago de Chile.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- (2007b), *Panorama social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- (2007c), “Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de población y vivienda de Nicaragua 2005”, *serie Manuales*, N° 56 (LC/L.2786-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.119.
- (2006), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- (2005a), “América Latina: urbanización y evolución de la población urbana 1950–2000”, *Boletín demográfico*, N° 75 (LC/G.2286-P), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.05.II.G.3.
- (2005b), “Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe”, *serie Población y desarrollo*, N° 58 (LC/L.2235-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.155.
- (2005c), “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2285-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.157.
- (2005d), “Panorama 2005. El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe”, *Documentos de proyectos*, N° 30 (LC/W.30), Santiago de Chile.
- (2004), “Una década de desarrollo social en América Latina. 1990–1999”, *Libros de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2212-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- (2003), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(S.29/3)), Santiago de Chile.
- (2002), *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas* (LC/G.2170(S.29/16)), Santiago de Chile.
- (2000a), *Panorama social de América Latina, 1999–2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- (2000b), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071 (S.28/3)), Santiago de Chile.
- (1996), “México: la industria maquiladora”, *serie Estudios e informes*, N° 95 (LC/G.1926-P) (LC/MEX/L.263/Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.8.
- (1991), “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”, *Libros de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1648/Rev.2-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- (1989), “La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución”, *Libros de la CEPAL*, N° 23 (LC/G.1571-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 90.II.G.4.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), “Población, equidad y transformación productiva”, *Libros de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

- CEPAL/Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), "El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.68.
- CEPAL/ILPES (Comisión Económica para América Latina/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2000), "La reestructuración de los espacios nacionales", *serie Gestión pública*, N° 7 (LC/L.1418-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.90.
- Cervantes Ramírez, Marta (1999), "Políticas relacionadas con el manejo de recursos hidráulicos en México. Perspectiva histórica", *Correo del maestro*, N° 42 [en línea] <http://www.correodelmaestro.com/antecedentes/1999/noviembre42/2anteaula42.htm>, noviembre.
- Chan, Kam Wing (2008), "Internal labour migration in China: trends, geographical distribution and policies", *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development* (UN/POP/EGM-URB/2008/05), Nueva York, marzo.
- Chant, S. (1999), "Population, migration, employment and gender", *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, R. Gwynne y C. Kay (eds.), Londres, Arnold.
- Chávez, A.M. (2007), "La región central de México en transición: tendencias económicas y migratorias a finales del milenio", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México, D.F., 16 de abril.
- (1999), *La nueva dinámica de la migración interna en México de 1970 a 1990*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Chávez-O'Brien, E. (1993), "El sector informal urbano. Estrategia de vida e identidad", *Nueva sociedad*, N° 124, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, marzo-abril.
- Chiriboga, Manuel (1997), "Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización", *Perspectivas rurales*, N° 1, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Chonchol, Jaques (2004), "La reforma agraria en América Latina", *Revista América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS).
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (1991), "La situación de los refugiados y desplazados en Guatemala y sus derechos humanos" [en línea] <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala93sp/cap.7.htm>.
- CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (1972), *Migraciones internas*, Buenos Aires.
- Cohen, B. (2006), "Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability", *Technologies in Society*, vol. 28.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población de México) (2000), *La situación demográfica en México*, México, D.F.
- (1995), "Distribución de la población en México por tamaño de localidad, 1950-1990", México, D.F., inédito.
- (1994), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México, D.F.

- Connell, J. (1981), "Migration, remittances and development in South Pacific", *Population, Mobility and Development: Southeast Asia and the Pacific*, Development Studies Monograph, vol. 27, G.W. Jones y H.V. Richter (eds.), Canberra, Universidad Nacional de Australia.
- Connell, J. y otros (1976), *Migration from Rural Areas: the Evidence from Village Studies*, Delhi, Oxford University Press.
- Conning, Arthur M. (1969), "Estimación de la migración interna neta, clasificada por edad y por sexo, en las provincias y regiones de Chile durante los años 1930–1940, 1940–1952 y 1952–1960", *Serie D*, N° 36, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Coraggio, José Luis (1997), "Descentralización el día después", *Cuadernos de posgrado*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- (1994), *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, tercera edición, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- (1987), *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Editorial Ciudad.
- Corden, V.M. y R. Findlay (1975), "Urban unemployment, intersectorial capital mobility and development policy", *Economica*, vol. 42.
- Cortés, R. y F. Groisman (2004), "Migraciones, mercado de trabajo y pobreza en el Gran Buenos Aires", *Revista de la CEPAL*, N° 82 (LC/G.2220–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cuervo González, Luis Mauricio (2004), "Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico comparativa", *El rostro urbano de América Latina*, Ana Clara Torres Ribeiro, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI).
- (2003), "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación", *serie Gestión pública*, N° 41 (LC/L.2018–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.179.
- Cuhna Barbosa M. y R. Aricó (2002), "La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, Brasil", *serie Desarrollo productivo*, N° 83 (LC/L.1633–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.172.
- Curran, S. y E. Rivera–Fuentes (2003), "Engendering migrant networks: the case of Mexican migration", *Demography*, vol. 40, N° 2, Maryland, Asociación Demográfica de los Estados Unidos de América.
- Daher, Antonio (1987), "Agrourbanización for export", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 14, N° 41, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica.
- David, María Beatriz de Albuquerque (2001), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿La construcción de un nuevo modelo?*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- Davis, B. (2000), "Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México", *Revista de la CEPAL*, N° 72 (LC/G.2120–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Davis, James C. y J. Vernon Henderson (2003), "Evidence on the political economy of the urbanization process", *Journal of Urban Economics*, vol. 53, Academic Press.
- De Mattos, C. (2001), "Metropolización y suburbanización", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 27, N° 80, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (1995), "Santiago de Chile 1975–95, ¿una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?", Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", *Pensamiento iberoamericano*, N° 10, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), julio–diciembre.
- Dei Ottati, G. (1994), "Trust, inter-linking transactions and credit in the industrial district", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, N° 6.
- Del Popolo, Fabiana y otros (2007), "Indigenous peoples and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions", *serie Población y desarrollo*, N° 78 (LC/L.2799–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.II.G.132.
- Delaunay, D. (2007), "Relaciones entre pobreza, migración y movilidad: dimensión territorial y contextual", *Notas de población*, N° 84 (LC/G.2344–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.92.
- (2006), "Migración y pobreza: un análisis basado en modelos jerárquicos", documento presentado en la Reunión de expertos sobre población y pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 14 y 15 de noviembre.
- DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina) (1969), *Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Herder.
- Diniz, C.C. (1993), "Desenvolvimento poligonal no Brasil; nem desconcentração, nem contínua polarização", *Nova economia*, vol. 31, N° 11, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.
- Dirven, Martine (2007), "Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala", *serie Desarrollo productivo*, N° 183 (LC/L.2841–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.164.
- Dolado, J. y C. Fernández-Yusta (2002), "Los nuevos fenómenos migratorios: retos y políticas", *Documento de trabajo 02–13*, Serie de economía, N° 3, Getafe, Universidad Carlos III de Madrid.
- Domenach, Hervé (2006), "¿Hay una teoría de las migraciones?", documento presentado en la Conferencia plenaria del Congreso argentino de estudios sobre migraciones internacionales, políticas migratorias y de asilo, Buenos Aires, 25 al 27 abril.
- Donato, V. (2007), "Políticas públicas y localización industrial en Argentina", *Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social*, año 1, N° 0, abril–junio.

- Doña, J., O. Larrañaga y A. Torche (2003), "Movilidad habitacional, en la perspectiva social, de la ciudad y del usuario: síntesis y recomendaciones y documento base", *Documento de trabajo*, N° 17, Santiago de Chile, Cámara Chilena de la Construcción.
- Drazen, A. (1986), "Optimal minimum wage legislation", *The Economics Journal*, vol. 96, Londres.
- Ducci, M.E. (1998), "Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 24, N° 72, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica.
- Durán, G. (2005), "Subsidios de educación: impacto en la migración y convergencia regional", *Cuadernos de economía*, vol. 42, N° 126, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Dureau, Françoise y otros (coords.) (2002), *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*, Bogotá, Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)/Alfaomega.
- Dussel P., Enrique (1997), *La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988–1996)*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Editorial JUS.
- Elizaga, J.C. (1972), "Migraciones interiores, el proceso de urbanización, movilidad social", *Serie A*, N° 117 (E/CN.CELADE/A.117), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- (1970), "Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina", *Serie E*, N° 6, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía.
- Esquivel, Gerardo (1999), "Convergencia regional en México, 1940–1995", *El trimestre económico*, vol. 66, N° 264, México, D.F., octubre–diciembre.
- Eswaran, M. y A. Kotwal (1985), "A theory of contractual structure in agriculture", *American Economic Review*, vol. 75, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Etxezarreta, M. (1994), "Trabajo y agricultura: cambios en el sistema de trabajo en una agricultura en transformación", *Agricultura y sociedad*, N° 72, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1994), *Expert Consultation on Integrating Environmental and Sustainable Development Themes into Agricultural Education and Extension Programmes*, M. Stocking (comp.), Roma.
- Faura, U. y J. Gómez (2001), "Modelos migratorios: una revisión", *Revista asturiana de economía*, N° 21, Asturias.
- Fernández, V.R. y J.I. Vigil-Greco (2007), "Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina", *Economía, sociedad y territorio*, vol. 6, N° 21, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- Fernández, V.R. y M. Villalba (2004), "Especialización flexible en América Latina en el marco del Consenso de Washington", *Comercio exterior*, vol. 54, N° 3, Banco Nacional de Comercio Exterior/Sociedad Nacional de Crédito (SNC), México, D.F.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2007), "Ecuador: proyecto de desarrollo rural integrado Sur de Loja – DRISUR" [en línea] http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/r135ecbs.htm.

- Findley, S. (1988), "Colonist constraints. Strategies, and mobility: recent trends in Latin American frontier zones", *Land Settlement Policies and Population Redistribution in Developing Countries*, A.S. Oberai (ed.), Nueva York, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Fiszbein, A. (1997), "The emergence of local capacity: lessons from Colombia", *World Development*, vol. 25, N° 7.
- Florez, C.E. y otros (1998), *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare). Informe final*, Bogotá, Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes/Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación.
- Fong, E. y K. Shibuya (2003), "Economic changes in Canadian neighbourhoods", *Population Research and Policy Review*, vol. 22, N° 2, Amsterdam.
- Friedmann, J. (1972), "The implication of regional development policies: lessons of experience", *International Social Development Review*, vol. 4.
- Fuentes, J.A. (2002), "La dimensión económica de los Acuerdos de Paz en Guatemala", *A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico*, R. Zamora y otros, serie Debate, vol. 51, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Fujita, M., P. Krugman y A. Venables (2000), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Furtado, C. (1981), "O Nordeste", *Brasil pós milagre*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Garcés, C. y B. Márquez (2007), "Políticas y programas con incidencia en la migración interna y la distribución territorial de la población", documento presentado en el Seminario internacional sobre migración y desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 7 y 8 de agosto.
- Garza, G. (s/f) "Monterrey en el contexto de la globalización económica de México" [en línea] <http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/SEUR-2001/13-gustavo%20garza.pdf>.
- Germani, G. (1971), *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- (1965), *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Geyer, H. y T. Kontuly (1993), "A theoretical foundation for the concept of differential urbanization", *International Regional Science Review*, N° 15.
- Gil, A. (2003), "Migración y expectativas intergeneracionales", *Revista de análisis económico*, vol. 18, N° 1.
- Gilbert, A. (1996), *The Mega-City in Latin America*, Tokio, Universidad de las Naciones Unidas.
- (1974), *Latin American Development*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Gillespie, F. (1983), "Comprehending the slow pace of urbanization in Paraguay between 1950 and 1972", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 31, N° 2, Chicago.
- Gleijeses, Piero (1991), "La reforma agraria de Jacobo Arbenz", *Revista de estudios latinoamericanos*, Guatemala.
- Gleisner, H. (1989), *Centralismo en Latinoamérica y descentralización en Chile*, Talcahuano, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Golgher, A.B. (2007), "The selectivity of migration in Brazil: implications for rural poverty", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Brasil: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Brasilia, 30 de abril.
- Gómez Barrantes, M. y J. Madrigal Pana (2002), "Migración interna en Costa Rica en el período 1927-2000", documento presentado en el simposio Costa Rica a la luz del Censo 2000, San José [en línea] <http://ccp.ucr.ac.cr/noticias/simposio/ponencia/ponencia.htm> [fecha de consulta: 19 de agosto de 2003].
- González, O. (1999), "Territorio flexible en la semiperiferia. La frontera norte mexicana", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 25, N° 74, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- González, Ligia y María I. Monterrubio (1993), "Tendencias en la dinámica y la distribución de la población, 1970-1992", *El poblamiento de México. Una visión histórico demográfica*, tomo 4, México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Gordillo, Gustavo y Frank Bóening (2000), "El acceso a la tierra en América Latina en la década de los noventa", documento presentado en la segunda Conferencia electrónica Grupo Chorlaví [en línea] <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/acceso.html>.
- Graham, S. y S. Marvin (2001), *Splitting Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres, Routledge.
- Graizbord, Boris y Beatriz Acuña (2007), "Movilidad residencial en la Ciudad de México", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 22, N° 2.
- Greenwood, M. (1997), "Internal migration in developed countries", *Handbook of Families and Population Economics*, M. Rosenzweig y O. Stark (eds.), Amsterdam, Elsevier.
- Greenwood, M. y G. Hunt (2003), "The early history of migration research", *International Regional Science Review*, vol. 26, N° 1.
- Greenwood, M., J. Ladman y B. Siegel (1981), "Long-term trends immigratory behavior in a developing country: the case of Mexico", *Demography*, vol. 18, N° 3, Maryland, Asociación Demográfica de los Estados Unidos de América.
- Gregorio Gil, C. (1998), *Migración femenina: su impacto en las relaciones de género*, Madrid, Narcea.
- GRICAR (Grupo Internacional de Consulta y Apoyo al Retorno) (1999), *El proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos: una visión desde la mesa de negociación*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Grosso, P. (1997), "La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nueva visión", Departamento de Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) [en línea] <http://www.fao.org/sd/SPdirect/Ltan0012.htm>.
- Gutiérrez, R. y G. Vázquez (1995), "Conformación del proceso migratorio al norte de México, 1930-1990", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 10, N° 3, México, D.F.
- Guzmán, J.M. y otros (2006), "La démographie de l'Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950", *Population-F*, vol. 61, N° 5-6, París, Instituto Nacional de Estudios Demográficos (INED).

- Hakkert, R. y G. Martine (2007), "Tendências migratórias recentes no Brasil: as evidências da PNAD de 2004", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Brasil: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Brasilia, 30 de abril.
- Hakansson, H. y J. Johanson (1993), "Industrial functions of business relationships", *Advances in International Marketing. Industrial Networks*, D.D. Sharma (ed.), vol. 5.
- Hamuy, Eduardo (1996), "Consideraciones sociológicas en torno a la reforma agraria en Latinoamérica", *Revista mexicana de sociología*, vol. 28, N° 3, julio-septiembre.
- Hall, Peter (1996), *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Heikel, María Victoria (1995), "Género y población: un desafío más para la equidad", *Notas de población*, N° 62 (LC/DEM/G.164), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Henriques, María Elena (1988), "The colonization experience in Brazil", *Land Settlement Policies and Population Redistribution in Developing Countries*, A.S. Oberai (ed.), Nueva York, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hernández Jerónimo, Liliam (2005), "El papel de la planeación regional, territorial y urbana en México. Modelo de la región centro", *Territorios y sociedades. Diferentes dimensiones de análisis. Actas del III Simposio sobre planificación y desarrollo del territorio. Una mirada a América Latina y Europa*, Roser Majoral Moliné (comp.), Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Herrera, L., W. Pecht y F. Olivares (1976), "Crecimiento urbano de América Latina: mapas y planos de ciudades", *Serie E*, N° 22, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Herzog Jr., H., A.M. Schlottmann y T.P. Boehm (1993), "Migration as spatial job-search: a survey of empirical findings", *Regional Studies*, vol. 27, N° 4.
- Hevilla, M. (1998), "El estudio de la frontera en América. Una aproximación bibliográfica", *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales* [en línea] <http://www.ub/geocrit/b3w-125.htm>.
- Hidalgo, R. (2007), "La expansión residencial amurallada en la reconfiguración metropolitana en Santiago de Chile", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, 10 de abril.
- (1999), "La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas", *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N° 45 (1), Universidad de Barcelona [en línea] <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-1.htm>, 1° de agosto.
- Hiernaux-Nicolas, D. (1998), "La economía de Ciudad de México en las perspectivas de la globalización", *Economía, sociedad y territorio*, vol. 1, N° 14, Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Higgins, B. y D.J. Savoie (1995), *Regional Development Theories and Their Application*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Hogan, D. (2001) (ed.), "Population change in Brazil: contemporary perspectives", São Paulo, Centro de Estudios de Población (NEPO), Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).

- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2007), "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas", documento presentado en la decimosegunda Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Brasilia, junio.
- (1978), "Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina", documento presentado en el Seminario sobre redistribución espacial de la población organizado por el Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Jordán, R. y D. Simioni (comps.) (2003), "Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2203-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.113.
- (1998), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (LC/L.1117), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.
- Kay, Cristóbal (2008), "Latin America's rural transformation: unequal development and persistent poverty", *Capital, Power and Inequality in Latin America and the Caribbean*, Richard Harris y Jorge Nef (ed.), Maryland, Rowman & Littlefield.
- (2007), "Pobreza rural en América Latina: teorías y estrategias de desarrollo", *Revista mexicana de sociología*, año 69, N° 1, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- (1999), "El desarrollo excluyente y el campo en la América Latina rural", *El pensamiento social latinoamericano en el siglo XX*, tomo 2, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Lahera, E. (2006), "Implementación de políticas de competitividad en economías abiertas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Lall, S., H. Selod y Z. Shalizi (2006), "Rural-urban migration in developing countries: a survey of theoretical predictions and empirical findings", *Policy Research Working Paper Series*, N° 3915, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lattes, Alfredo E. (1998), "Population distribution in Latin America: is there a trend towards population deconcentration?", *Population Distribution and Migration. Proceedings of the United Nations Expert Group on Population Distribution and Migration*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (1995), "Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina", *Población y desarrollo: tendencias y desafíos*, Notas de población, N° 62 (LC/DEM/G.164), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- (1993), "Population distribution and development in Latin America", documento presentado en la Reunión del grupo de expertos sobre la distribución de la población y la migración, Santa Cruz, 18 al 20 de enero, inédito.
- (1983), "Acerca de los patrones recientes de movilidad territorial de la población en el mundo", *Cuadernos del CENEP*, N° 27, Buenos Aires, Centro de Estudios de Población (CENEP).
- (1981), "Dinámica de la población rural en la Argentina entre 1870 y 1970", *Cuadernos del CENEP*, N° 9, Buenos Aires, Centro de Estudios de Población (CENEP).

- Lattes, A.E. y Z. Recchini de Lattes (1992), "Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires", *Después de Germani*, Buenos Aires, Paidós.
- Lattes, Alfredo E., Jorge Rodríguez y Miguel Villa (2004), "Population dynamics and urbanization in Latin America: concepts and data limitations", *New Forms of Urbanization. Beyond the Urban-Rural Dichotomy*, Tony Champion y Hugo Graeme (comps.), Aldershot, Ashgate.
- Lavell, A. (1981), "Las políticas de redistribución de la población en América Latina", documento CPRD-B/27, Santiago de Chile, Programa de capacitación, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Le Tourneau, F.M. (2007), "Présence des forces armées et question de la souveraineté en Amazonie brésilienne", *Problèmes d'Amérique latine*, N° 63.
- Lencioni, S. (1996), "Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópoli desconcentrada", *Território: globalização e fragmentação*, M. Santos, M.A.A. Souza y M.L. Silveira (orgs.), São Paulo, Editora Hucitec-Anpur.
- Lewis, Oscar (1966), "The culture of poverty", *Scientific American*, N° 4.
- Lewis, W.H. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, N° 2, mayo.
- Lipton, M. (1980), "Migration from rural areas of poor countries: the impact on rural productivity and income distribution", *World Development*, vol. 8, Montreal, McGill University.
- Lombardi, M. y D. Veiga (comps.) (1989), *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Lopes, Juarez y Neide Patarra (1975), "Amenagement du peuplement au Bresil suivant les regions et entre zones urbaines et rurales", *La population du Bresil*, París, Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED).
- López Vega, Rafael (2007), "Medición de la migración con especial referencia a la fuente de datos censal (la medición de la migración en los censos de población y vivienda en México)", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México, D.F., 16 de abril.
- Lowry, I. (1966), *Migration and Metropolitan Growth: Two Analytic Models*, San Francisco, Ed. Chandler.
- Lozano, Fernando, Bryan R. Roberts y Frank D. Bean (1996), "The interconnectedness of internal and international migration: the case of the United States and Mexico", *Population Research Center Papers*, Texas, Texas University.
- Lucas, R.E.B. (1997), "Internal migration in developing countries", M. Rozenweig y O. Stark (eds.), *Handbook of Population and Family Economics*, Amsterdam, Elsevier.
- (1979), "Sharing, monitoring and incentives: Marshallian misallocation reassessed", *Journal of Political Economy*, vol. 87, Chicago, The University of Chicago.
- Mangin, W. (1967), "Latin American squatter settlements: a problem and a solution", *Latin American Research Review*, N° 2, Austin, University of Texas.

- Manzanal, M. (2000), "Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, N° 78, vol. 26, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, septiembre.
- Maré, D. y J. Timmins (2000), "Internal migration and regional adjustment: some preliminary issues", *Labour Employment and Work in New Zealand*, P. Morrison (ed.), Victoria University of Wellington [en línea] http://www.motu.org.nz/econ_geog.htm.
- Márquez, F. (2007), "Políticas sociales de vivienda en Chile: de la autoconstrucción tutelada a la privatización segregada 1967–1997", Universidad Academia de Humanismo Cristiano [en línea] http://www.identidades.cl/pdf/politicas_sociales.pdf.
- Martine, George (1995), "Población y medio ambiente: lecciones de la experiencia de América Latina", *Notas de población*, N° 62 (LC/DEM/G.164), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía.
- (1994), "Estado, economía e movilidad geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século", *Revista brasileira de estudos de população*, vol. 11, N° 1, enero–junio.
- (1992), "Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil", *Documento de trabalho*, N° 11, Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN).
- (1979), "Migraciones internas: ¿Investigación para qué?", *Notas de población*, año 7, No. 19, San José, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Martine, G. y J. Rodríguez (2008), "Urbanization in Latin America: Experiences and lessons learned", *The New Global Frontier: Cities, Poverty and Environment in the 21st Century*, G. Martine y otros (eds.), Londres, Earthscan Publications.
- Martínez, J.F. (2004), "Características de los inmigrantes urbanos: 1999–2000 (Guatemala, Cuilapa, Zacapa, Quetzaltenango y Santa Cruz del Quiché", tesis para optar al título de economista, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- (2003), "Cambios recientes en la dinámica migratoria de trabajadores guatemaltecos", documento presentado en la Conferencia del Proyecto sobre Migración Latinoamericana (LAMP)", San José, abril.
- Martínez Pizarro, J. (2002), "Ciudades de Chile, migración interna y redistribución de la población: algunas evidencias del período 1987–1992", *Revista de geografía Norte Grande*, N° 29, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Matos, R. y R.N. Ferreira (2005), "Caracterização da rede de localidades urbanas centrais do Brasil ao final do século XX", *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*, Ralfo Matos (org.), vol. 1, Belo Horizonte [en línea] http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A066.pdf.
- McCaa, R. y otros (2005), "La integración de los microdatos censales de América Latina: el proyecto IPUMS–América Latina", *Estudios demográficos y urbanos*, N° 058, México, D.F., El Colegio de México, enero–abril.
- McCaa, R. y S. Ruggles (2002), "The census in global perspective and the coming microdata revolution", *Nordic Demography Trends and Differentials, Scandinavian Population Studies*, vol. 13, J. Carling (coord.), Oslo, Unipub/Nordic Demography Society.

- McCulloch, R. y J.L. Yellen (1976), "Consequences of a tax on the brain drain for unemployment and income inequality in less developed countries", *The Brain Drain and Taxation: Theory and Empirical Evidence*, J.N. de Bhagwati, Amsterdam, North Holland.
- McDonald, I.M. y R.M. Solow (1981), "Wage bargaining and employment", *American Economic Review*, vol. 71, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Mendes Pereira, J. (2007), "The World Bank's market-assisted land reform as a political issue: evidence from Brazil (1997–2006)", *Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe*, Boston, N° 82, abril.
- Melengreau, J. (1995), "Trashumancia, migraciones y reestructuraciones étnicas entre la sierra y la selva al norte de Chachapoyas (Perú)", *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, N° 24, vol. 2, Lima [en línea] [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/24\(2\)/295.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/24(2)/295.pdf).
- Mendoza, E. y G. Martínez (1999), "Globalización y dinámica industrial en la frontera norte de México", *Comercio exterior*, vol 49, N° 9.
- Meyer–Stamer, Jörg y Ulrich Harmes–Liedtke (2005), "Cómo promover clusters", *Documento de trabajo*, N° 08/2005, elaborado para el proyecto Competitividad: conceptos y buenas prácticas. Una herramienta de autoaprendizaje y consulta, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Mesopartner.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala (1991), "Documento base y perfiles de proyectos", *Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAFG)*, Guatemala.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile) (2003), *Anillo interior de Santiago: una nueva forma de hacer ciudad*, Santiago de Chile, octubre.
- Molinas, J. (1999), "Migración interna en Paraguay: ¿quiénes migran? ¿A dónde? ¿Por qué? y ¿Cómo viven? Un análisis económico de la encuesta de hogares 1996", Informe de consultoría, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), Paraguay.
- (1997), "The impact of inequality, social capital, gender, and external assistance on local-level cooperation", *World Development*, vol. 26, N° 3.
- Moncayo, E. (2001), "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial", *serie Gestión pública*, N° 13 (LC/L.1587–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.129.
- Montes, P. (2001), "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe", *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 45 (LC/L.1647–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.186.
- Morrison, A. (1993), "Violence or economics: what drives internal migration in Guatemala?", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, N° 4, Chicago.
- Mundlak, Y., R. Butzer y D. Larson (2002), "Intersectorial migration in Venezuela", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 50, N° 2, Chicago.
- Naciones Unidas (2008), *World Population Policies, 2007* (ST/ESA/SER.A/272), Nueva York.
- (2007), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2), Nueva York.

- (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta S.05.II.G.107.
- (2001a), *Población, medio ambiente y desarrollo: informe conciso* (ST/ESA/SER.A/202), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.XIII.15.
- (2001b), *The Components of Urban Growth in Developing Countries* (ESA/P/WP.169), Nueva York.
- (1994), "Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo" [en línea] <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm>
- Nadvi, Khalid (1995), *Industrial Clusters and Networks: Case Studies of SME Growth and Innovation*, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.
- Nadvi, Khalid y Hubert Schmitz (1994), "Industrial clusters in less developed countries: review of experiences and research agenda", *IDS Discussion Paper*, N° 339, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.
- Navarro de Gimbatti, A. y F. Méndez (2002), *Mercados laborales y migraciones internas en Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Política [en línea] http://www.aaep.org.ar/espa/anales/PDF_02/navarro_mendez.pdf.
- Neira, Eduardo (1972), "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), inédito.
- Negrete, M.E. (1999), "Desconcentración poblacional en la Región Centro de México", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 14, N° 2, México, D.F., Colegio de México.
- Neupert, Ricardo F. (1991), "La colonización brasileña en la frontera agrícola del Paraguay", *Notas de población*, año 19, N° 51-52 (LC/DEM/G.114), diciembre de 1990-abril de 1991.
- Newbery, David y Joseph Stiglitz (1979), "Sharecropping, risk, sharing and the importance of imperfect information", *Risk, Uncertainty and Agricultural Development*, J.A. Boussard e I. Singh (eds.), Nueva York, Consejo de desarrollo agrícola.
- Nun, J. (1969), "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista latinoamericana de sociología*, Buenos Aires.
- Oberai, A. (1988), *Land Settlement Policies and Population Redistribution in Developing Countries*, Nueva York, Praeger/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (1983), *State Policies an Internal Migration. Studies in Market and Planned Economies*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Croom Helm.
- Ocampo, José A. (2007), "América Latina y la economía mundial en el siglo XX largo", documento presentado en el seminario Paradigmas y opciones de desarrollo en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Santiago de Chile, 21 y 22 de junio.
- Ohmae, Kenichi (1995), *End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Free Press.

- Ortiz, J. y S. Morales (2002), "Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 28, N° 85, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pacheco, C. y N. Patarra (1997), "Movimentos migratórios anos 80: novos padrões?" documento presentado en el primer Encuentro nacional sobre migración [en línea] <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/1EncNacSobreMigracao/AnaisENSMigracaoCuritiba1997p445a462.pdf>.
- Paelnick, Jean (1963), "La teoría del desarrollo regional polarizado", *Revista de economía latinoamericana*, N° 9, Caracas.
- PAFG (Plan de Acción Forestal para Guatemala) (1991), "Plan de Acción Forestal para Guatemala", Documento, bases y perfiles de proyectos, Guatemala.
- Peattie, L. (1987), *Planning: Rethinking Ciudad Guayana*, The University of Michigan Press.
- Pendall, R., R. Puentes y J. Martin (2006), *From Traditional to Reformed: a Review of Land Use Regulations in the Nation's 50 Largest Metropolitan Areas*, Washington, D.C., Brookings Institution/Metropolitan Policy Program/Research Brief.
- Perego, Luis (2003), "Competitividad a partir de los agrupamientos industriales. Un modelo integrado y replicable de clusters productivos" [en línea] <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/lhp/index.htm>.
- Pérez-Alemán, Paola (1998), *Institutional Transformations and Economic Development: Learning, Inter-firm Networks and the State in Chile*, Nueva York, Columbia University.
- Perlman, Janice (1976), *The Myth of Marginality*, Berkeley, University of California Press.
- Pichón, F. (1997), "Colonist land-allocation decisions, land use, and deforestation in the Ecuatorian amazon frontier", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 45, N° 4, Chicago.
- Pinto da Cunha, M. (2007), "Dinâmica migratória e o processo de ocupação do centro-oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso", documento presentado en el seminário O Brasil e suas fronteiras agrícolas: diagnósticos e perspectivas, São Paulo, Centro de Estudios de Población (NEPO), Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), 2 de agosto.
- (2002), "Urbanización, territorio y cambios socioeconómicos estructurales en América Latina y el Caribe", *serie Población y desarrollo*, N° 30 (LC/L.1782-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G 97.
- Piquet, R. (2004), "A indústria metropolitana no Brasil muda de lugar e emprega menos", *Cadernos IPPUR/UFRJ*, vol. 1, Río de Janeiro.
- Polese, Mario (1998), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Libro Universitario Regional.
- Porter, Michael (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara.
- Portes, A. (2001), "Inmigración y metrópolis: reflexiones acerca de la historia urbana", *Migraciones internacionales*, vol. 1, N° 1, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006), *Informe sobre desarrollo humano. México 2006–2007*, México, D.F.

- Ramiro Fernández, V. (2007), "Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: una perspectiva latinoamericana", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 33, N° 98, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo.
- Ramos, Joseph (1999), "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora?", inédito.
- (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/R.17443/Rev. 1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Raczynski, D. (1983), "Movilidad territorial de la población en América Latina: perspectivas de análisis y lineamientos de investigación", *Memorias del Congreso latinoamericano de población y desarrollo*, vol. 2, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/El Colegio de México/Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL).
- (1978), "Migraciones internas en Chile: metodología e información estadística", *Notas Técnicas CIEPLAN*, N° 11.
- Raymer, J. y A. Rogers (2007), "Using age and spatial flow structures in the indirect estimation of migration streams", *Demography*, vol. 44, N° 2, Maryland, Asociación Demográfica de los Estados Unidos de América.
- Reboratti, C. (1992), "Fronteras agrarias y población en América Latina", *El poblamiento de las Américas*, Actas, 4 vols. Lieja, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP).
- Ribeiro de Oliveira, Antônio T. (2007), "Sugestões de inclusão, permanência e reformulação de quesitos sobre o tema migração para o censo demográfico de 2010" [en línea] http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/textosgenericos/GTMig_sugestoes_CD2010.pdf.
- Rincón, M. (1999), "La investigación de las migraciones internas en los censos de población", *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, serie Manuales, N° 1 (LC/L.1204-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.9.
- Roberts, B. y A. Portes (2006), "Coping with the free market city: collective action in six Latin American cities at the end of the Twentieth Century", *Latin American Research Review*, vol. 41, N° 2, Austin.
- Robock, S.H. (1963), "Brazil's Developing Northeast", Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Rodríguez, J. (2007a), "Paradojas y contrapuntos de dinámica demográfica metropolitana: algunas respuestas basadas en la explotación intensiva de microdatos censales", *Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana*, C. De Mattos y R. Hidalgo, Santiago de Chile, Eure Libros.
- (2007b), "Segregación residencial, migración y movilidad espacial. El caso de Santiago de Chile (2007)", *Cadernos metrópole*, N° 17.
- (2004a), "Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980–2000", serie *Población y desarrollo*, N° 50 (LC/L.2059-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.3.

- (2004b), “Explotando el módulo sobre migración interna de los censos de población y vivienda de América Latina”, *Redatam informa*, N° 10 (LC/L.2261), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2002), “Distribución espacial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, *serie Población y desarrollo*, N° 32 (LC/L.1831-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.137.
- Rodríguez, J. y D. González (2006), “Redistribución espacial y migración interna de la población en Chile en los últimos 35 años (1965 – 2002): una síntesis de las hipótesis y la evidencia”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 21, N° 2, México, D.F., El Colegio de México.
- Rodríguez, J. y M. Villa (1998), “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”, *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (LC/L.1117), R. Jordán y D. Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.
- Rodríguez Villaescusa, Eduard y Cibebe Vieira Figueira (2006), *Brasilia 1956–2006, de la fundación de una ciudad capital, al capital de la ciudad*, Barcelona, Editorial Milenio.
- Rogers, A. (1967), “A regression analysis of interregional migration in California”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 49, N° 2, Cambridge, MIT Press.
- Rojas, E., J. Cuadrado-Roura y J.M. Fernández Güell (eds.) (2005), *Gobernar las metrópolis*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Universidad Alcalá de Henares.
- Rojas, E. y J. de la Cruz (1978), Migraciones internas hacia áreas metropolitanas de América Latina enfocadas según la atracción de comunicación: desarrollo de un marco teórico, *Documento de trabajo*, N° 106, “Percepción de oportunidades y migraciones internas. Un marco teórico”, Volumen II, Santiago de Chile, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. (1998), “Direcciones para el futuro”, *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (LC/L.1117), R. Jordán y D. Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2001), “Segregación residencial en las principales ciudades”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 27, N° 82, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. y P. Vergara (1990), “Medio ambiente y organización social para un desarrollo regional efectivo”, *Ambiente y desarrollo*, vol. 6, N° 2, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, agosto.
- Sánchez, F. y R. Moura (2005), “Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional”, *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 31, N° 93, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sánchez, R. (2002), “Sustentabilidad urbana, descentralización y gestión local” [en línea] <http://www.ine.gov.mx/ueajei/publicaciones/libros/363/cap13.html>.

- Sandilands, Roger (1990), *The Life and Political Economy of Lauchlin Currie*, Dirham, Duke University Press.
- Sasin, M. y D. McKenzie (2007), "Migration, poverty and human capital", *Migration Operational Note*, N° 1, Banco Mundial.
- Sassen, S. (2007), "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza", *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales (EURE)*, vol. 33, N° 100, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (1991), *The Global City*, Princeton, Princeton University Press.
- Sawyer, D. (1984), "Frontier expansion and retraction in Brazil", *Frontier Expansion in Amazonia*, M. Schmink, Ch. Wood y Ch. Howard (eds.), Gainesville, University of Florida Press.
- Schkolnik, Susana y Fabiana del Popolo (2005), "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional", *Notas de población*, N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.141.
- Schmitz, Hubert (2000), "Does local cooperation matter? Evidence from industrial clusters in South Asia and Latin America", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3, Nueva York, Routledge.
- Schuh, G.E. (1982), "Out-migration, rural productivity and the distribution of income", *Migration and Labor Market in Developing Countries*, R.H. Sabot (ed.), Boulder, Colorado, West View Press.
- Scott, Allen y Michael Storper (2003), "Regions, globalization, development", *Regional Studies*, vol. 37, Cambridge.
- Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (2003), "Informe de la Comisión de Redoblamiento y Regeneración de San José" [en línea] http://www.prugam.go.cr/descargables/informes/Informe_comicion.pdf
- Sen, A.K. (1966), "Peasants and dualism with and without surplus labor", *Journal of Political Economy*, vol. 74, Chicago, The University of Chicago.
- SIAP (Sociedad Interamericana de Planificación) (1978), *Reformas urbanas y agrarias en América Latina*, Bogotá.
- Silva, Iván (2005), "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Simmons, A., S. Díaz-Briquets y A. Laquian (1978), *Cambio social y migración interna: una reseña de hallazgos investigativos en América Latina*, Bogotá, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- Singer, Paulo (1973), *Economía política e urbanização*, Editora Brasiliense/Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP).
- Sjaastad, L. (1962), "The costs and returns of human migration", *Journal of Political Economy*, vol. 70, N° 5, Chicago, The University of Chicago, octubre.
- Sobrino, Luis Jaime (2007), "Migración interurbana en México", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México, D.F., 16 de abril.
- (2003), "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 18, N° 3, México, D.F., El Colegio de México.

- (2002), "Globalización, crecimiento manufacturero y cambio en la localización industrial en México", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 49, México, D.F., El Colegio de México.
- Soloaga, I. y G. Lara (2007), "Evaluación del impacto de la migración sobre el cálculo del Índice de Desarrollo Humano en México. Agosto 2006", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), México, D.F., 16 de abril.
- Soto, C. y A. Torche (2004), "Spatial inequality, migration, and economic growth in Chile?", *Cuadernos de economía*, N° 124, vol. 41, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Souza, C. (1997), *Constitutional Engineering in Brazil. The Politics of Federalism and Decentralization*, Londres, MacMillan Press.
- Stark, O. (1984), "Rural-to-urban migration on LDCs: a relative deprivation approach", *Economic Development and Cultural Change*, N° 32, Chicago.
- Stark, O., J.E. Taylor y S. Yitzhaki (1986), "Remittances and inequality", *The Economic Journal*, vol. 96, Londres.
- Stöhr, W. (1975), *Regional Development Experiences and Prospects in Latin America*, La Haya, Mouton.
- (1972), *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- Suárez, M. (1982), *Acercamiento sociohistórico al estudio de los movimientos de población en Venezuela*, Caracas, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.
- Sunkel, O. (2002), "Trascender el dilema Estado-mercado: un enfoque sociocéntrico", *Agenda pública*, año 1, N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- Suzigan, Wilson (2000), "Industrial clustering in the State of São Paulo", *Working Paper CBS*, N° 13-00, Oxford, Centro de estudios brasileños, Universidad de Oxford.
- Szasz, I. (1995), "Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral de Santiago de Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 56 (LC/G.1874-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Szasz, I. y S. Lerner (2003), "Aportes teóricos y desafíos metodológicos de la perspectiva de género para el análisis de los fenómenos demográficos", *Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio*, A. Canales y S. Lerner Sigal (coords.), México, D.F., El Colegio de México/Universidad de Guadalajara/Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE).
- Tejo, P. (comp.) (2003), "Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe. Una realidad incompleta", *Libros de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2202), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.99.
- Tejo, P. y J. Nagel (coords.) (2002), *Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe, 1990-2000* (LC/G.2154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Tijerina, J.A. (1997), "Migración interna, capital humano y crecimiento económico en México, 1970-1990", *Economía mexicana Nueva época*, vol. 6, N°2, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), segundo semestre.

- Thismon Mañé, L. (1975), "La teoría de los polos de desarrollo y su relación con las políticas de desarrollo regional en Venezuela. El caso de Ciudad Guayana", Informe de tesis, Buenos Aires, Programa de Formación de Investigadores, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Todaro, M. (1995), *Reflections on Economic Development: Selected Essays of Michael Todaro*, Vermont, Edward Elgar Publishing.
- (1980), "Internal migration in developing countries: a survey", *Population and Economic Change in Developing Countries*, R. Easterlin, Chicago, University of Chicago Press.
- (1969), "A model of labor migration and urban unemployment in LDCs", *American Economic Review*, vol. 59, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Travieso, F. (1976), "Ciudad Guayana: ¿Polo de desarrollo?", *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (ed.), México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Tuirán, R. (2000), "Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México", *Mercado de valores*, año 60, N° 3, México, D.F.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2001), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2003. La acumulación de capital el crecimiento económico y el cambio estructural* (UNCTAD/TDR/2003), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.D.7.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007), *Estado de la población mundial, 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York.
- Urquiola, M. y otros (1999), *Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence: 1950–1992*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Urzúa, R. (1979), *El desarrollo y la población en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Uthoff, Andras (2006), "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Valladares, L. y M. Prates Coelho (1991), "La investigación urbana en América Latina: tendencias y recomendaciones", *Documento de trabajo*, N° 4, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] <http://www.unesco.org/most/vallspa.htm>.
- Van der Gaag, N. y otros (2003), *Study of Past and Future Interregional Migration Trends and Patterns within European Union Countries in Search of a Generally Applicable Explanatory Model. Final Report*, La Haya, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute y Universidad de Leeds [en línea] <http://www.nidi.knaw.nl/en/output/2003/nidi-2003-eu-interregional-migration.pdf/nidi-2003-eu-interregional-migration.pdf>.
- Vanderkamp, John (1976), "The gravity model and migration behaviour: an economic interpretation", *Journal of Economic Studies*, vol. 4, N° 2.
- Vanneph, A. y J. Revel–Mouroz (1994), "Villes frontalières Mexique–Etats–Unis", *Problèmes d'Amérique latine*, N° 14, París.

- Van Tubergen, F.; I. Maas y H. Flap (2004), "The economic incorporation of immigrants in 18 western societies: origin, destination and community effects", *American Sociological Review*, vol. 69, N° 5, The Ohio State University.
- Vargas, J. (2003), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*, La Paz, Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), Universidad Mayor de San Andrés (UMSA)/ Plural editores.
- Vargas del Valle, Ricardo (2007), "La planeación en Colombia" [en línea] <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/La%20planeacion%20en%20Colombia.pdf>.
- Vekemans, R. y R. Venegas (1966), *Marginalidad, incorporación e integración*, Santiago de Chile, Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL).
- Villa, Miguel (1991), "Introducción al análisis de la migración: apuntes de clase; notas preliminares", *Serie B*, N° 91, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Villa, M. y F. Rivera (2007), "Una visión histórica de los esfuerzos de medición de la migración interna. Aproximación preliminar", documento presentado en el Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile, 10 de abril.
- Villa, M. y J. Rodríguez (1997), "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", *Notas de población*, N° 65 (LC/DEM/G.177/E), año 25, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Villa, M. y J. Alberts (1980), "Redistribución espacial de la población en América Latina", *Serie E*, N° 28, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Von Baer, H. (1989), "Gestión del medio ambiente y desarrollo regional", *Ponencias centrales II. Tercer encuentro científico sobre el medio ambiente*, Concepción, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA).
- Von Haldenwang, C. (1994), "Dos casos de descentralización y ajuste parcial. Argentina y Colombia", *Nueva sociedad*, N° 133, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, septiembre-octubre.
- Weis, A. (1990), *Efficiency Wages: Models of Unemployment, Layoffs and Wage Dispersion*, Nueva York, Hardwood.
- Weiss-Altaner, E. (1981), "Class and rural exodus in Chile, 1920-65", *Poblaciones en movimiento: una perspectiva comparada de la dinámica de la migración interna*, J. Balán, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Welti, Carlos (ed.) (1997), *Demografía I*, México, D.F., Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP)/Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM).
- Wolff, E. (1972), *Las luchas campesinas del siglo XX*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Yuki, Kazuhiro (2007), "Urbanization, informal sector, and development", *Journal of Development Economics*, vol. 84, Amsterdam.
- Xu-Doeve, W. (2008), *Introduction to the Measurement of Internal and International Migration*, ANRC Publishing.

- Zamosc, León (1986), *The Agrarian Question and the Peasant Movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association, 1967–1981*, Cambridge, Cambridge University Press/Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Zelinsky, W. (1971), "The hypothesis of the mobility transition", *Geographical Review*, vol. 61, N° 2, Nueva York, The American Geographical Society.

Anexo

Cuadro A-1
 ARGENTINA: PROVINCIAS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN ORIGINADA POR MIGRANTES INTERPROVINCIALES RECIENTES, PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 2001

Provincia	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Provincias que ganan población (TMN +)		
Buenos Aires	0,46	-0,02
Catamarca	0,50	0,03
Córdoba	0,46	-0,51
Chubut	0,44	0,65
La Pampa	0,47	1,26
La Rioja	0,49	-1,98
Neuquén	0,44	-0,34
San Juan	0,47	0,87
San Luis	0,47	-1,22
Santa Cruz	0,43	-0,65
Santa Fe	0,48	0,00
Tierra del Fuego	0,42	-1,94
Provincias que pierden población (TMN -)		
Capital Federal	0,44	-2,70
Corrientes	0,51	0,96
Chaco	0,52	1,25
Entre Ríos	0,49	1,29
Formosa	0,55	1,59
Jujuy	0,49	1,96
Mendoza	0,48	0,19
Misiones	0,54	1,44
Río Negro	0,46	1,12
Salta	0,51	1,13
Santiago del Estero	0,53	1,29
Tucumán	0,47	0,15

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-2
BRASIL: ESTADOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
ORIGINADA POR MIGRANTES INTERESTADUALES RECIENTES,
PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 1991

Estado	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Estados que ganan población (TMN +)		
Rondônia	0,51	-1,21
Amazonas	0,60	-0,92
Roraima	0,48	-5,42
Pará	0,58	-0,23
Amapá	0,62	-1,32
Tocantins	0,58	0,05
Sergipe	0,55	0,62
Espírito Santo	0,46	-0,16
São Paulo	0,40	-1,82
Santa Catarina	0,42	-0,13
Mato Grosso do Sul	0,46	-0,43
Mato Grosso	0,46	-2,43
Goiás	0,44	0,00
Distrito Federal	0,40	-5,32
Estados que pierden población (TMN -)		
Acre	0,62	0,26
Maranhão	0,65	1,90
Piauí	0,59	3,56
Ceará	0,55	2,21
Rio Grande do Norte	0,54	1,24
Paraíba	0,58	2,89
Pernambuco	0,53	1,76
Alagoas	0,57	1,44
Bahia	0,58	1,86
Minas Gerais	0,46	0,86
Rio de Janeiro	0,39	-0,62
Paraná	0,43	0,92
Rio Grande do Sul	0,41	0,25

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-3
BRASIL: ESTADOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
ORIGINADA POR MIGRANTES INTERESTADUALES RECIENTES,
PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 2000

Estado	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Estados que ganan población (TMN +)		
Rondônia	0,43	-0,51
Amazonas	0,49	-0,70
Roraima	0,47	-2,48
Amapá	0,48	-1,99
Tocantins	0,47	0,21
Rio Grande do Norte	0,45	0,17
Minas Gerais	0,39	0,55
Espírito Santo	0,38	-0,08
Rio de Janeiro	0,36	-0,58
São Paulo	0,35	-0,83
Santa Catarina	0,37	-0,26
Mato Grosso	0,39	-0,91
Goiás	0,37	-0,23
Distrito Federal	0,32	-3,95
Estados que pierden población (TMN -)		
Acre	0,50	0,11
Pará	0,48	0,18
Maranhão	0,52	1,68
Piauí	0,47	2,08
Ceará	0,48	0,77
Paraíba	0,47	1,67
Pernambuco	0,43	0,90
Alagoas	0,47	1,09
Sergipe	0,45	0,69
Bahia	0,45	1,11
Paraná	0,38	0,49
Rio Grande do Sul	0,37	0,19
Mato Grosso do Sul	0,40	-0,17

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-4
CHILE: REGIONES QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
ORIGINADA POR MIGRANTES INTERREGIONALES RECIENTES,
PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 1992

Región	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Regiones que ganan población (TMN +)		
Tarapacá	0,38	-1,51
Atacama	0,39	-0,90
Valparaíso	0,40	0,52
Región Metropolitana	0,37	-1,81
Regiones que pierden población (TMN -)		
Antofagasta	0,38	-1,88
Coquimbo	0,42	1,85
Gral. Bernardo O' Higgins	0,40	1,32
Del Maule	0,42	2,66
Bío Bío	0,40	1,78
Araucanía	0,45	3,03
Los Lagos	0,42	1,41
Aisén	0,41	-1,80
Magallanes y Antártica	0,37	-2,70

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-5
CHILE: REGIONES QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
ORIGINADA POR MIGRANTES INTERREGIONALES RECIENTES,
PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 2002

Región	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Regiones que ganan población (TMN +)		
Tarapacá	0,38	0,06
Antofagasta	0,38	-2,21
Coquimbo	0,43	0,88
Valparaíso	0,41	0,11
Gral. Bernardo O' Higgins	0,42	1,81
Los Lagos	0,42	0,61
Regiones que pierden población (TMN -)		
Atacama	0,42	0,67
Del Maule	0,42	2,27
Bío Bío	0,41	1,69
Araucanía	0,45	2,12
Aisén	0,40	-0,19
Magallanes y Antártica	0,36	-0,16
Región Metropolitana	0,38	-1,57

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-6
BOLIVIA: DEPARTAMENTOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN ORIGINADA POR MIGRANTES INTERDEPARTAMENTALES RECIENTES, PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 1992

Departamentos	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Departamentos que ganan población (TMN +)		
Cochabamba	0,56	-0,94
Tarija	0,58	-1,38
Santa Cruz	0,55	-2,26
Beni	0,64	0,15
Pando	0,59	-7,12
Departamentos que pierden población (TMN -)		
Chuquisaca	0,64	1,71
La Paz	0,54	0,23
Oruro	0,60	4,21
Potosí	0,66	3,89

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-7
BOLIVIA: DEPARTAMENTOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN ORIGINADA POR MIGRANTES INTERDEPARTAMENTALES RECIENTES, PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 2001

Departamentos	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Departamentos que ganan población (TMN +)		
Cochabamba	0,54	-0,72
Tarija	0,55	-1,16
Santa Cruz	0,52	-2,45
Pando	0,53	-5,74
Departamentos que pierden población (TMN -)		
Chuquisaca	0,64	2,25
La Paz	0,51	0,53
Oruro	0,53	3,40
Potosí	0,67	4,61
Beni	0,62	2,02

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-8
COSTA RICA: PROVINCIAS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN ORIGINADA
POR MIGRANTES INTERPROVINCIALES RECIENTES, PERSONAS MAYORES DE
5 AÑOS, CENSO DE 1984

Provincia	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Provincias que ganan población (TMN +)		
Alajuela	0,46	0,56
Cartago	0,47	1,00
Heredia	0,44	-1,11
Limón	0,54	-0,59
Provincias que pierden población (TMN -)		
San José	0,44	-1,14
Guanacaste	0,54	3,19
Puntarenas	0,55	0,76

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-9
COSTA RICA: PROVINCIAS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN ORIGINADA
POR MIGRANTES INTERPROVINCIALES RECIENTES, PERSONAS MAYORES DE
5 AÑOS, CENSO DE 2000

Provincia	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Provincias que ganan población (TMN +)		
Alajuela	0,46	0,50
Cartago	0,44	-0,21
Heredia	0,41	-1,33
Limón	0,50	0,10
Provincias que pierden población (TMN -)		
San José	0,42	-0,68
Guanacaste	0,49	2,76
Puntarenas	0,49	1,11

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-10
 GUATEMALA: ESTADOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
 MIGRACIÓN NET (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
 ORIGINADA POR MIGRANTES INTERDEPARTAMENTALES RECIENTES,
 PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 1994

Departamento	Relación de dependencia <i>(En porcentajes)</i>	Variación por relación de dependencia <i>(En porcentajes)</i>
Departamentos que ganan población (TMN +)		
Guatemala	0,47	-2,94
Sacatepéquez	0,57	-0,91
Peten	0,69	-2,30
Departamentos que pierden población (TMN -)		
El Progreso	0,67	2,87
Chimaltenango	0,65	0,80
Escuintla	0,60	0,63
Santa Rosa	0,65	2,58
Solola	0,66	0,62
Totonicapan	0,67	0,78
Quetzaltenango	0,65	0,35
Suchitepéquez	0,65	1,41
Retalhuleu	0,66	1,77
San Marcos	0,73	1,58
Huehuetenango	0,71	0,50
Quiché	0,67	1,15
Baja Verapaz	0,72	2,44
Alta Verapaz	0,68	0,13
Izabal	0,62	-0,30
Zacapa	0,61	2,29
Chiquimula	0,63	1,62
Jalapa	0,70	1,72
Jutiapa	0,68	3,65

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-11
 GUATEMALA: ESTADOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
 MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
 ORIGINADA POR MIGRANTES INTERDEPARTAMENTALES RECIENTES,
 PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 2002

Departamento	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Departamentos que ganan población (TMN +)		
Guatemala	0,42	-1,94
Sacatepéquez	0,50	-1,12
Chimaltenango	0,58	0,25
Escuintla	0,51	0,31
Peten	0,62	-0,94
Departamentos que pierden población (TMN -)		
El Progreso	0,54	1,13
Santa Rosa	0,57	1,75
Solola	0,58	0,55
Totonicapan	0,65	0,70
Quetzaltenango	0,58	0,23
Suchitepéquez	0,58	1,99
Retalhuleu	0,59	1,77
San Marcos	0,65	1,60
Huehuetenango	0,64	0,32
Quiché	0,65	1,27
Baja Verapaz	0,65	1,81
Alta Verapaz	0,58	0,45
Izabal	0,54	0,66
Zacapa	0,53	0,45
Chiquimula	0,56	0,75
Jalapa	0,61	1,01
Jutiapa	0,59	2,39

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-12
MÉXICO: ESTADOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN, SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
ORIGINADA POR MIGRANTES INTERESTADUALES RECIENTES,
PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 1990

Estado	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Estados que ganan población (TMN +)		
Aguascalientes	0,56	-1,08
Baja California	0,42	-3,28
Baja California Sur	0,47	-2,49
Campeche	0,54	0,28
Colima	0,53	-0,53
Chihuahua	0,46	-0,96
Guanajuato	0,60	0,55
Jalisco	0,55	-0,73
México	0,49	-1,52
Morelos	0,52	0,26
Nuevo León	0,44	-1,11
Querétaro de Arteaga	0,57	-1,51
Quintana Roo	0,48	-9,68
Sonora	0,47	-0,38
Tamaulipas	0,46	-0,57
Tlaxcala	0,59	0,82
Estados que pierden población (TMN -)		
Coahuila de Zaragoza	0,49	0,49
Chiapas	0,61	0,96
Distrito Federal	0,39	-2,99
Durango	0,58	1,82
Guerrero	0,63	1,86
Hidalgo	0,60	2,54
Michoacán de Ocampo	0,61	0,90
Nayarit	0,58	1,64
Oaxaca	0,64	2,12
Puebla	0,60	0,72
San Luis Potosí	0,59	1,32
Sinaloa	0,53	1,96
Tabasco	0,57	0,16
Veracruz - Llave	0,53	1,47
Yucatán	0,54	1,12
Zacatecas	0,63	1,92

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A-13
MÉXICO: ESTADOS QUE GANAN Y PIERDEN POBLACIÓN SEGÚN TASA DE
MIGRACIÓN NETA (TMN), RELACIÓN DE DEPENDENCIA Y VARIACIÓN
ORIGINADA POR MIGRANTES INTERESTADUALES RECIENTES,
PERSONAS MAYORES DE 5 AÑOS, CENSO DE 2000

Estado	Relación de dependencia (En porcentajes)	Variación por relación de dependencia (En porcentajes)
Estados que ganan población (TMN +)		
Aguascalientes	0,49	-0,98
Baja California	0,40	-3,94
Baja California Sur	0,39	-2,17
Campeche	0,46	-0,51
Coahuila de Zaragoza	0,43	-0,20
Colima	0,46	0,32
Chihuahua	0,42	-2,36
Guanajuato	0,52	0,21
Hidalgo	0,51	1,45
Jalisco	0,47	-0,44
México	0,42	-0,20
Morelos	0,47	0,29
Nuevo León	0,37	-1,25
Querétaro de Arteaga	0,48	-1,46
Quintana Roo	0,40	-8,29
Sonora	0,43	-0,11
Tamaulipas	0,41	-2,15
Tlaxcala	0,48	0,09
Yucatán	0,46	0,84
Estados que pierden población (TMN -)		
Chiapas	0,53	1,18
Distrito Federal	0,35	e2,23
Durango	0,51	0,95
Guerrero	0,57	1,18
Michoacan de Ocampo	0,54	0,43
Nayarit	0,50	1,22
Oaxaca	0,58	1,66
Puebla	0,52	0,55
San Luis Potosí	0,53	1,43
Sinaloa	0,46	2,86
Tabasco	0,47	1,20
Veracruz – Llave	0,48	3,05
Zacatecas	0,54	1,45

Fuente: Elaboración propia.

Agradecimientos

El presente texto continúa la línea de trabajo histórica que ha seguido el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL desde su creación en 1957 y que fuera retomada con nuevos bríos en los últimos años, gracias a un conjunto de factores que se sumaron para realzar la migración interna en la agenda pública y académica y expandir la capacidad de descripción y análisis empírico de esta migración. Por ello, este texto se agrega a una larga lista de publicaciones institucionales sobre el tema, con la distinción de aparecer tras más de una década sin un libro del CELADE sobre migración interna. Es precisamente esta laguna temporal lo que hace que los autores experimenten una bifurcación existencial en relación con el legado institucional. Por una parte, la gran cantidad de libros y autores del CELADE constituyen una referencia ineludible para cualquier estudio sobre migración interna y una autoridad en todo sentido en la materia. Para evitar selecciones injustas, cabe agruparlos en una sola categoría: la de los clásicos. Por otra parte, hay una figura que desempeña un papel especial por haber sido el formador directo en estos temas de las últimas generaciones de demógrafos que se capacitaron en el CELADE, entre los que se encuentran los autores de este libro. Debido a que su enjundiosa y vasta producción no siempre se reconoce porque se especializó en textos “escritos por el CELADE”, mencionarlo y visibilizarlo ahora nos parece simplemente un acto de justicia; agradecemos a Miguel Villa las enseñanzas brindadas, que sirvieron para estudiar la migración interna y para muchas otras cosas en la vida.

Fueron varios los colegas que contribuyeron a que este libro viera finalmente la luz. Maren Jiménez apoyó la sección sobre modelamiento de la migración interna, y Daniela González colaboró en la elaboración de diagramas, cuadros y gráficos. El consultor Mario Acuña se encargó de buena parte del procesamiento de las bases de microdatos censales y, como de costumbre, su trabajo cumplió con todos los objetivos propuestos. El consultor Felipe Rivera colaboró con el capítulo de políticas de diversas maneras, en particular mediante la revisión de literatura y la preparación de algunos documentos específicos. Los resultados están a la vista ya que su arduo y sólido trabajo permitió que en este capítulo se cubriera un período más vasto que el previsto originalmente. La consultora Fernanda Stang colaboró en la revisión final del texto, tanto en el plano formal como en el cotejo de referencias y bibliografía y, como siempre, además de hacer bien su trabajo, efectuó valiosas contribuciones en otros ámbitos. Orly Winer y Alejandro Vicuña se encargaron de la portada e hicieron un gran trabajo con los escasos recursos disponibles. Por último, cabe destacar el aporte de George Martine que gentilmente aceptó leer el borrador final del libro y cuyos fundamentados comentarios fueron considerados concienzudamente en la elaboración de la versión final del texto. Confiamos en que se sienta interpretado por las profundizaciones y los ajustes realizados en virtud de sus observaciones.

Esta publicación contó con el apoyo financiero del proyecto entre el BID y la CEPAL, “Migración y Desarrollo: el caso de América Latina, componente de migraciones internas”, cuyo componente de migración interna estuvo a cargo del CELADE y cuyas actividades se concentraron en 2007 y 2008, años en los que el CELADE llevó a cabo diversas actividades para conmemorar su cincuentenario. Aunque no estaba previsto que el proyecto terminara con un libro, finalmente el material producido sirvió de base para ello. Cabe señalar que para transformar este material en un libro fue necesario realizar un trabajo adicional que contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que históricamente ha contribuido a la labor de la CEPAL y del CELADE en particular.

Las flaquezas del presente libro son responsabilidad exclusiva de los autores: Jorge Rodríguez, asistente de investigación del CELADE y supervisor del componente de migración interna del proyecto BID-CEPAL antes mencionado, y Gustavo Busso, consultor principal del referido proyecto, a cargo de la elaboración de los estudios nacionales. En la misma línea, las opiniones expresadas en este texto no representan forzosamente a la CEPAL ni al CELADE.

Para acceder a los últimos estudios del CELADE sobre estos temas, incluso a la producción y las actividades vinculadas al proyecto CEPAL-BID, sugerimos visitar el subsitio web: www.eclac.cl/celade/minterna/.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2009 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2009-2010) son de US\$ 50 para la versión en español y de US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2009 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2009-2010) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2008, 430 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008, 184 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2008, 184 p.

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008*, 152 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2007-2008, 146 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008*, 160 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007. 2008 Trends, 148 p.
- *Panorama social de América Latina, 2007*, 294 p.
Social Panorama of Latin America, 2007, 290 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007*, 228 p.
Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2007, 206 p.

Libros de la CEPAL

- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez y Hernán Alvarado, 2008, 227 p.
- 98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hillbert (eds.), 2009, 362 p.
- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez (ed.), 2008, 368 p.
- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.
- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- L'avenir de la protection sociale: accessibilité, financement et solidarité*, CEPAL/ESKA, Francia, 2009.
- ¿Quo Vadis, tecnología de la información y comunicación?*, Martín Hillbert y Osvaldo Casio, CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.
- Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico***, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.
- Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.
- Economic growth with equity. Challenges for Latin America***, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.
- Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.
- Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.
- Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/Fontamara, México, 2006.
- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

Coediciones recientes / Recent co-editions

- Espacio iberoamericano: la economía del conocimiento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.
- Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.
- Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina**, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.
- Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.
- Espacios iberoamericanos: comercio e inversión*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.
- Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento**, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.
- Visiones del desarrollo en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.
- Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.
- Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean**, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.
- Espacios Iberoamericanos*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.
- Espaços Ibero-Americanos**, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

Cuadernos de la CEPAL

- 92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.
- 91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.
- 90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.
- 89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
- 88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.
- 34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.
- 33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.
- 32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD, 2005.
- 31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD, 2005.
- 30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / Studies and Perspectives (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org