



Población, territorio y desarrollo sostenible

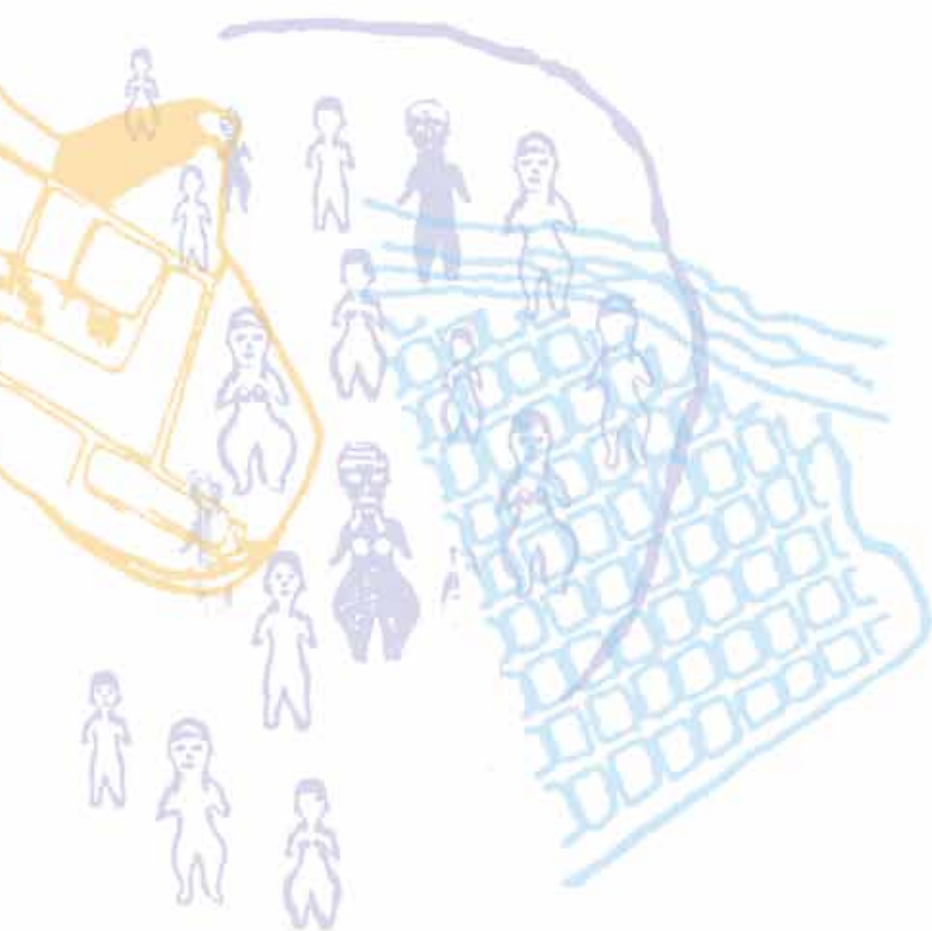


NACIONES UNIDAS

CEPAL



Comité Especial de la CEPAL
sobre Población y Desarrollo
ECUADOR 2012



Población, territorio y desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Comité Especial de la CEPAL
sobre Población y Desarrollo
EQUADOR 2012

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

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

Ricardo Pérez
Director de la División de Documentos y Publicaciones

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

Este documento es una síntesis del documento Población, territorio y desarrollo sostenible (LC/L.3474(CEP.2/3)).

Índice

I.	Presentación.....	5
II.	Conceptos articuladores y delimitaciones clave	11
III.	Migración: Intensidad y efecto de redistribución de la población a escala de DAM y DAME	15
IV.	El ámbito rural: Modernización desigual sin retención de población	19
V.	El poblamiento de las áreas de baja densidad demográfica en América Latina	25
VI.	Las áreas fronterizas: Territorios en juego	33
VII.	Las desigualdades regionales dentro de los países: El papel de la migración interna	35
VIII.	Urbanización sostenida: Entre la funcionalidad y el déficit	43
IX.	Sistema de ciudades: Un universo en expansión con asimetrías pertinaces.....	49
X.	Las ciudades grandes: Tendencias, mutaciones y desafíos	57
XI.	Hallazgos, mensajes y discusión orientada a políticas.....	63
	Bibliografía.....	89

I. PRESENTACIÓN

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

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

En el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, que se llevó a cabo en Brasilia entre el 30 de mayo y el 1 de junio de 2010, se aprobó la resolución 657(XXXIII) denominada “Comité Especial de la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre Población y Desarrollo”, mediante la cual se tomó nota de los “Acuerdos sobre población y desarrollo: temas prioritarios para 2010-2012”, aprobados en la reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo celebrada en Santiago del 12 al 14 de mayo de 2010.

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

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

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

Así, el documento se estructura en 11 capítulos, siendo el primero de ellos esta presentación. El capítulo II sirve como marco de referencia para el análisis empírico. Se discuten y precisan los conceptos centrales del documento —población, territorio y desarrollo sostenible— teniendo como antecedente clave el documento *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a) y estudios previos

sobre el tema del CELADE-División de Población de la CEPAL y otras divisiones. Se identifican las interrelaciones generales entre la dinámica demográfica y el desarrollo sostenible, que posteriormente se analizan con detalle en el texto. Se justifica y ofrece una operacionalización de los tipos de territorios que se deben examinar —divisiones administrativas mayores (DAM) y divisiones administrativas menores (DAME), el ámbito rural, las zonas de baja densidad demográfica, las zonas fronterizas o transnacionales, las regiones (como DAM), el ámbito urbano, las ciudades (localidades de 20.000 habitantes o más) como sistema y las grandes ciudades (de 1 millón de habitantes o más). Se mencionan algunos territorios relevantes excluidos del listado —como las cuencas, las zonas de riesgo ambiental, en particular las más vulnerables frente al cambio climático, y las zonas protegidas— y se establecen las aproximaciones y las escalas usadas en el análisis.

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

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

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

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

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

estos ámbitos. De esta forma, en contraste con la imagen que a veces se tiene de que las zonas de frontera son territorios privilegiados y pujantes, en realidad muchas sufren abandono, desprotección y desorden, lo que obliga a repensar el tratamiento que los Estados les otorgan, tanto por separado como aliados en su condición de vecinos.

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

En los capítulos VIII, IX y X se analiza la dinámica demográfica de los territorios urbanos y su relación con los procesos de desarrollo económico y social de los países, del ámbito urbano y de diferentes tipos de ciudades. El capítulo VIII se centra en la urbanización. Aunque primariamente se define en términos estrictamente demográficos —es decir, aumento del porcentaje urbano—, en el análisis se consideran otras de sus dimensiones (productiva, sociocultural y política) clave para entender las relaciones entre la urbanización y el desarrollo. El objeto del capítulo IX son los sistemas de ciudades, que se examinan con el máximo detalle permitido por la fuente básica de información del documento, que son los censos de población. Dada la novedad del enfoque y el carácter reciente de muchas de sus cifras, en este capítulo se da prioridad a la dinámica demográfica y a los intercambios migratorios de los sistemas de ciudades. Para ello se adopta una perspectiva regional y nacional, evitando entrar en análisis de ciudades específicas. En ocasiones se hace referencia a algunas ciudades en particular, pero solo de forma ilustrativa o por tratarse de casos sugerentes y excepcionales. Este énfasis en la dinámica demográfica y migratoria no implica que se descuiden otras dimensiones del desarrollo de los sistemas de ciudades, que también se examinan, en particular en lo relativo a las condiciones de vida y las relaciones entre estas y el tamaño

de las ciudades. Por último, en el capítulo X se profundiza en un grupo especial de ciudades: la denominadas grandes o millonarias, por tener más de un millón de habitantes. Se llevan a cabo análisis específicos de las metrópolis y megápolis, definidas operativamente en este documento como las ciudades de 5 a 10 millones de habitantes y las de más de 10 millones de habitantes, respectivamente. Estos análisis se concentran en un conjunto de asuntos que han comenzado a ocupar la agenda pública y académica —como la expansión periférica, la configuración difusa, la conformación de áreas metropolitanas extendidas y la segregación residencial— y que se manifiestan con mayor intensidad en metrópolis y megápolis. Estos asuntos guardan vínculos profundos con la movilidad espacial y se asocian a la reproducción de las desigualdades, al mal funcionamiento y a la erosión de la cohesión social y la convivencia comunitaria en las metrópolis. Definitivamente, constituyen desafíos emergentes para las políticas públicas, en particular las metropolitanas.

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

II. CONCEPTOS ARTICULADORES Y DELIMITACIONES CLAVE

El territorio importa. Esta afirmación se ha repetido en varias ocasiones, en diversos escenarios y con distintos propósitos en los últimos años. En el primer capítulo se identifican varios documentos que abonan esa tesis. Uno de ellos es un libro de la CEPAL y sirve como marco de referencia del presente texto. El capítulo IV de ese libro lleva por título *El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales* y en él se muestra que: “el territorio importa y que cambia, y que para caracterizar un territorio no basta con la foto del momento, sino que también es necesaria la película de su trayectoria [...]. Las brechas territoriales refuerzan las brechas nacionales en el desarrollo económico y social y, a su vez, son reforzadas por estas. Se plantea además la importancia de activar sinergias con criterio de articulación espacial, así como la necesidad de formular reformas en el ámbito fiscal que permitan nivelar el campo de juego entre unidades administrativas y territoriales distintas” (CEPAL, 2010a, pág. 48).

El territorio se conceptualiza desde una perspectiva multidisciplinaria. En primer lugar tiene fundamento físico y geográfico, que corresponde a un terreno con delimitaciones y coordenadas espaciales y con características topológicas, geológicas, climáticas e hidrológicas. Esta combinación de atributos físicos define una cierta “vocación natural” para albergar actividades humanas, aunque al final el uso del territorio depende de otros factores. Segundo, tiene un componente ecosistémico, basado en la flora y la fauna que alberga. Tan importante como el acervo biótico, es decir, la cuantía de las diferentes especies animales y vegetales, son las relaciones que entablan los seres vivos entre sí y con el medio físico. Una

consideración especial merece la relación entre ecosistemas, que extiende el alcance de estos mucho más allá de sus límites geográficos. En tercer lugar, el territorio se define también desde la dimensión humana, que tiene varias facetas: demográfica (cantidad, crecimiento, estructura, densidad y patrones de localización y movilidad especiales); física (infraestructura, instalaciones productivas); sociocultural (características de la población); institucional (organización y normas de la comunidad), y simbólica (valoración subjetiva por parte de la comunidad residente y foránea).

La principal dimensión que aquí se analiza es la demográfica. El hilo conductor es la vinculación en el territorio —en la práctica, en ciertos tipos de territorio— entre la población —en sus aspectos demográficos— y el desarrollo sostenible en sus diferentes vertientes: i) económica, vinculada al aumento genuino de la productividad; ii) social, relacionada con la mejora de las condiciones de vida de la personas y la reducción de la desigualdad; iii) cultural, ligada al fortalecimiento de una identidad comunitaria, a la valoración de la diversidad y al respeto de los pueblos indígenas y afrodescendientes; iv) política, ligada a la participación democrática y el ejercicio de derechos, y v) ambiental, asociada al uso sostenible de los recursos naturales y el resguardo de los equilibrios ecosistémicos locales y globales.

Para llevar a cabo descripciones sistemáticas y análisis comparativos aplicados, es necesario precisar y delimitar el territorio de acuerdo con alguna escala o parámetro. Una primera demarcación, útil por razones prácticas (disponibilidad de datos) y aplicadas (espacios de poder y gestión formales), se basa en los límites político-administrativos, según los cuales se distingue entre divisiones administrativas mayores (DAM: estados, provincias, departamentos y regiones, dependiendo del país) y menores (DAME: municipios, comunas, distritos y cantones, dependiendo del país). Una segunda demarcación, la principal de este documento, se refiere a la existencia de relaciones específicas y relevantes entre la población y el desarrollo sostenible en los territorios. En este caso, también es importante contar con fuentes de datos y que se trate de ámbitos que sean objeto de políticas públicas específicas.

Usando ambos criterios, aunque dando prioridad al último, se identificaron los siguientes territorios: el ámbito rural, las zonas de baja densidad demográfica, las zonas fronterizas o transnacionales, las regiones (como DAM), el ámbito urbano, las ciudades (localidades

de 20.000 habitantes o más) como sistema y las grandes ciudades (de 1 millón de habitantes o más). No se trata de una enumeración exhaustiva, porque el listado potencial de territorios relevantes según ambos criterios era largo y fue necesario seleccionar los que parecían más atinentes a las políticas públicas. Por otra parte, muchos territorios de interés no cumplen con los dos requisitos indicados y por ello no se prestan a los análisis propios de este documento. En este sentido, no fue posible incluir de forma específica algunos territorios ciertamente significativos —como las cuencas, las zonas de riesgo ambiental en particular las más vulnerables a los efectos del cambio climático, y las zonas protegidas—, si bien se intentó considerarlos en el análisis.

III. MIGRACIÓN: INTENSIDAD Y EFECTO DE REDISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN A ESCALA DE DAM Y DAME

La migración, en particular la interna, tiene efectos directos sobre la distribución espacial de la población. Estos efectos dependen de dos factores. El primero permite definir la posibilidad y se debe a tasas de migración neta de los espacios subnacionales diferentes de cero, lo que significa que los intercambios entre los distintos territorios del país entrañan ganancia de población para algunos y pérdida para otros. El segundo contribuye a definir la magnitud y depende del nivel de las tasas de migración neta, es decir, de la intensidad migratoria.

En América Latina, la migración interna ha sido una poderosa fuerza de redistribución de la población entre regiones (DAM) (CEPAL, 2007; CEPAL/ONU-Hábitat, 2001; CEPAL/CELADE, 1995; CELADE, 1984). Esta redistribución tuvo tres ejes principales hasta la década de 1980: i) aumento de la importancia relativa de las regiones donde se localiza la ciudad principal de cada país producto de la atracción de esta urbe; ii) aumento de la importancia relativa de las regiones de baja densidad demográfica, que fueron objeto de políticas y programas (entre ellos los de colonización) destinados a promover su poblamiento, y iii) reducción de la importancia relativa de las regiones de poblamiento antiguo (muchas veces con fuerte presencia indígena o, en el caso del Brasil, afrodescendiente) y pobreza crónica, que experimentaron un verdadero éxodo.

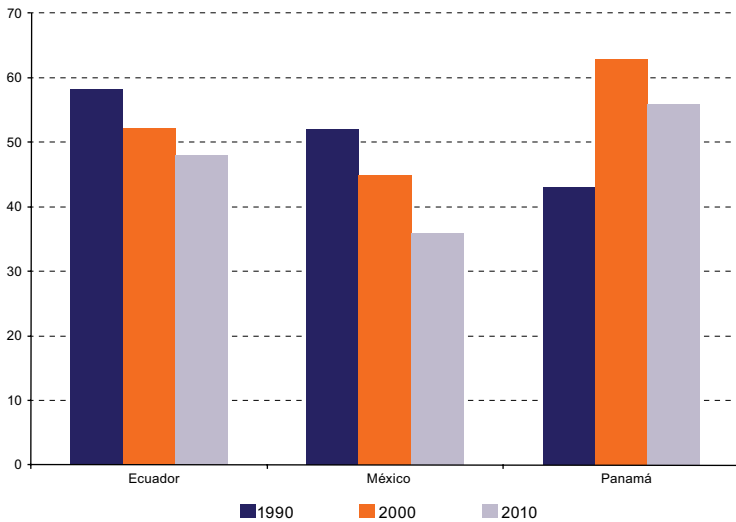
Con posterioridad, y en directa vinculación con la crisis de la deuda en la década de 1980 y sus secuelas económicas, sociales y políticas, este patrón estilizado de efectos se modificó. No fue una inflexión ni una mutación radical, sino más bien una diversificación, dependiente, además, de las diferentes realidades nacionales. Para expresarlo de manera simple, en las últimas décadas algunas regiones con ciudades principales dejaron de ser atractivas y comenzaron a perder importancia relativa en el contexto nacional. Lo mismo ocurrió con algunas regiones de baja densidad demográfica. Y, en ciertos casos, por diferentes razones se han registrado retornos hacia regiones que anteriormente habían sido expulsoras. En suma, las disparidades entre regiones de atracción y de expulsión, antes tan acusadas, se han moderado, lo que atenúa el efecto redistribuidor de la población en el territorio de la migración.

Además, la intensidad migratoria ha tendido a caer. Los cálculos realizados muestran un considerable descenso de la tasa bruta de movilidad de la región, cuyo promedio ponderado pasó entre los censos de la década de 1990 y los censos de la década de 2000 de 5,1 a 4,0 a escala de DAM y de 12,6 a 8,7 en el caso de DAME. Los resultados de los tres países de los que se dispone de datos censales de la década de 2010 (el Ecuador, México y Panamá) ratifican esta tendencia descendente durante la década de 2000 —incluso en Panamá, uno de los pocos países donde la migración interna se intensificó en la década de 1990 (véase el gráfico III.1).

Esta disminución de la intensidad migratoria no ha sido anticipada por los marcos conceptuales hegemónicos, en virtud de los cuales se supone en general una relación positiva entre el desarrollo económico y la movilidad territorial. Sin embargo, forma parte de una tendencia mundial, ya que recientes estudios de alcance mundial muestran el mismo fenómeno en otros continentes (PNUD, 2009; Bell y Muhidin, 2009). En América Latina hay al menos tres razones que podrían ser clave para la reducción de la intensidad de la migración interna (Rodríguez y Busso, 2009). La primera es que su masividad hasta mediados de la década de 1980 se basó en la migración desde zonas rurales hacia urbanas y, en menor medida, en la colonización de zonas de baja densidad demográfica. Ambas fuentes han tendido a perder significación cuantitativa —la colonización virtualmente desapareció, aunque en general persiste la inmigración hacia las zonas de

baja densidad demográfica—, lo que se ha traducido en tasas de inmigración neta declinantes, tanto en las zonas urbanas como en las de baja densidad demográfica. La segunda es el aumento de la emigración internacional, que, en cierta medida, se convierte en alternativa a la migración interna. Y la tercera es el aumento de los viajes diarios o periódicos, en particular en el caso de los trabajos con sistemas de turnos o estadías, que también sustituye a los cambios de residencia (es decir, a la migración).

Gráfico III.1
ECUADOR, MÉXICO Y PANAMÁ: EVOLUCIÓN DE LA TASA BRUTA DE MOVILIDAD^a, 1990, 2000 Y 2010
 (Por 1.000 migrantes internos potenciales)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento especial de microdatos censales.

^a La tasa bruta de movilidad corresponde al total de migrantes internos durante el período de referencia (total que depende de la entidad de referencia usada, es decir: DAM o DAME), dividido por la población empadronada en el censo expuesta al riesgo de haber sido migrante interno en el período de referencia. Los resultados graficados corresponden a la migración interna entre DAM. Como se trata de una tasa anual, el numerador se divide por la cantidad de años del período de referencia. Se expresa por 1000. Para más detalles véase Rodríguez y Busso (2009).

La reducción del efecto redistribuidor de población en el territorio de la migración se estima a partir de dos indicadores sintéticos¹, que se aplican a todos los países de la región con los datos requeridos. El

¹ Índice de efectividad migratoria (*migration effectiveness index*) y tasa agregada de migración neta (*aggregate net migration rate*). Para más detalles, véase Bell y Muhiidin (2009).

caso del Ecuador es ilustrativo, por cuanto de un efecto redistributivo de población entre DAM del 8,7% en el período 1977-1982 se pasó a una redistribución del 1,4% en el período 2005-2010. Esta tendencia a la baja en el Ecuador y el resto de los países de la región tiene mucho que ver con el momento que se toma como inicio de la comparación. En efecto, este corresponde al período culminante de la intensidad de la migración interna en casi todos los países de la región y a la época de mayor contrapunto cuantitativo entre los saldos migratorios de las regiones atractivas y expulsoras. Pero esta consideración metodológica no modifica la conclusión sobre la tendencia decreciente de la importancia relativa de la migración interna dentro de la región, que de hecho se observa en los resultados de los censos de 2010.

Pese a la menor intensidad de la migración interna, sus efectos cualitativos, tanto para los territorios de origen y destino, como para la población, en particular la que migra (aunque los efectos de la migración también atañen a quienes no migran), siguen siendo muy relevantes. De hecho, esas repercusiones ameritan un tratamiento mucho más sistemático y detallado que hasta ahora. Justamente en esa dirección avanzan los restantes capítulos empíricos de este texto.

Finalmente, como contrapartida de la menor intensidad de la migración interna se advierte una creciente diversificación de esta. Entre las modalidades emergentes de migración interna están las que aumentan con la urbanización —como la que se produce entre ciudades y dentro de las grandes metrópolis—, que tienen implicaciones demográficas y sociales significativas. Esta creciente diversidad exige actualizar enfoques teóricos y renovar las políticas vinculadas con la migración interna, aspecto que se abordará en el capítulo XI de este texto.

IV. EL ÁMBITO RURAL: MODERNIZACIÓN DESIGUAL SIN RETENCIÓN DE POBLACIÓN

América Latina y el Caribe presenta actualmente uno de los porcentajes de población rural más bajos (20%). Entre las grandes regiones del mundo solo América del Norte continúa registrando valores relativos menores (18%). En términos absolutos, la población rural ha tendido a reducirse desde la década de 1980 —cuando alcanzó su cúspide, en torno a 130 millones de habitantes— y se estima que en 2015 será de unos 118 millones de personas (CELADE-División de Población de la CEPAL, 2009). A escala nacional, el crecimiento rural en DAM también ha sido bajo; más aún, en el período 1950-2000 una gran cantidad de DAM registraron un crecimiento negativo de la población rural (véase el mapa IV.1)

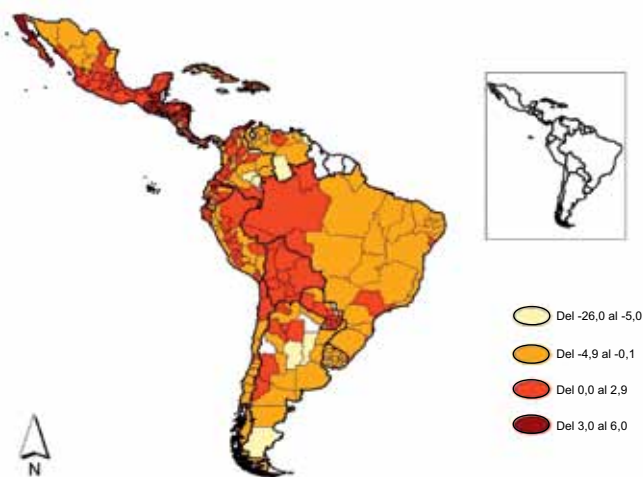
Las áreas rurales presentan sistemáticamente niveles de crecimiento vegetativo superiores al promedio regional y al de las áreas urbanas, lo que se debe sobre todo a una alta fecundidad. Aunque también presentan tasas de mortalidad algo más elevadas, la natalidad las compensa sobradamente. De esta manera, la disminución relativa de la población rural y el bajo ritmo de crecimiento que se observa a lo largo de las décadas tienen respuesta en las transferencias netas rurales-urbanas. Estas transferencias netas de población del campo a la ciudad están lejos de constituir una cifra menor con respecto al volumen demográfico rural. Así, la migración del campo a la ciudad sigue teniendo un impacto significativo en las zonas rurales. De hecho, explica la merma en términos absolutos de la población rural en la región, así como el envejecimiento prematuro de la población

en el campo. Esto último se debe a que la intensidad migratoria varía considerablemente con la edad, siendo los jóvenes los más propensos a migrar, con lo que una buena parte de los emigrantes rurales son jóvenes (Rodríguez y Busso, 2009).

Mapa IV.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL DE LA POBLACIÓN RURAL, 1990-2000

(En porcentajes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, "Urbanización en perspectiva", *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

La definición de población rural no ha estado exenta de problemas, pues resulta complejo compatibilizar criterios de diferente índole (numéricos, político-administrativos, paisajísticos y funcionales, entre otros) y, en general, entre los investigadores ha existido un arduo debate sobre el término. Con todo, la definición de población rural proporcionada por los censos demográficos aún tiene utilidad y puede ser complementada por otras formas de medición —como, por ejemplo, las gradientes de densidad— para análisis más sofisticados.

La mayoría de la población rural de la región se distribuye en múltiples asentamientos de pequeña magnitud demográfica y en población dispersa.

En general, la conectividad rural sigue siendo complicada. La dispersión de los asentamientos rurales está asociada con la relación de tiempo y distancia que los separa de los grandes centros urbanos, pero también entre estos pequeños poblados, pues las características geográficas de sus emplazamientos y el tamaño de las propiedades fundiarias influyen en la dificultad de acceso a aquellos. Así, las localidades más cercanas a las ciudades tienden a encontrarse insertas en un tejido económico más diversificado, mientras que las más alejadas y con menores interacciones territoriales, económicas y sociales tienden a estar vinculadas a explotaciones menos productivas y a un menor desarrollo económico local, pues la distancia y la dispersión de los habitantes constituyen, a veces, obstáculos insalvables para atraer factores de producción y alentar la acumulación de capacidades (CEPAL, 2005).

Un caso especial y de gran importancia son los espacios comprendidos entre las áreas urbanas y las rurales, donde tienden a coexistir ambos mundos. Estos espacios se forman en territorios donde se ubican ciudades (de diferentes tamaños) y en sus cercanías se emplazan asentamientos rurales, de manera que se estructuran vínculos económicos, sociales y culturales recíprocos. Desde una perspectiva económica regional, los asentamientos rurales cercanos a las ciudades tienen ventajas para su desarrollo agrícola, dada la integración funcional existente entre ambas áreas. Además, esa integración genera encadenamientos desde el núcleo urbano hacia el entorno rural mediante la oferta de servicios e infraestructura. Como contrapartida, están expuestos al avance de la “mancha” urbana, a la extracción de ciertos recursos naturales (normalmente agua) para la ciudad y a la eventual transferencia de residuos desde esta. El aprovechamiento de sus potencialidades requiere que se consideren también estos riesgos.

En términos productivos, en el ámbito rural se han producido importantes cambios. En los rubros primarios hay signos de dinamismo, al punto que estudios recientes muestran que en América Latina y el Caribe es “donde más ha crecido la producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera en los últimos 15 años, así como sus exportaciones” (CEPAL/FAO/IICA, 2009). La agricultura ampliada, es decir, la agricultura primaria y las actividades que se eslabonan directamente con ella (la agroindustria, el transporte y sus insumos y servicios) sigue siendo uno de los sectores más importantes de la economía regional, tanto en términos de empleo,

como en lo referente a su participación en el PIB y en las exportaciones. La región puede contribuir a la seguridad alimentaria mundial, y la tendencia al alza de los precios reales de los productos agrícolas básicos brindan una gran oportunidad para la agricultura de América Latina y el Caribe, especialmente porque la región posee un gran potencial para la producción agrícola, dada la disponibilidad de tierra en varios países, una abundancia relativa de agua y recursos humanos disponibles (CEPAL/FAO/IICA, 2011). En suma, existe una producción agrícola muy dinámica estructurada bajo formatos tecnológicos modernos y, en muchos casos, vinculada a grandes corporaciones, algunas de ellas fundamentalmente financieras. No obstante su aporte económico, en general, esta producción no favorece la retención de población rural y en algunos casos intensifica su éxodo.

Este sector moderno de la agricultura coexiste con áreas rurales donde todavía se mantiene una agricultura basada en la familia, muy significativa en la mayoría de los países de la región, y una población rural sin acceso a tierras. A pesar del apoyo de los gobiernos y de otros actores, la agricultura familiar suele caracterizarse por niveles de productividad bajos y está en una posición de clara desventaja frente a la agroindustria. Por su parte, la población rural sin tierras mantiene su condición de postergación, por cuanto su trabajo suele estar mal remunerado y en los períodos de alta demanda laboral puede ser complementada, o incluso sustituida, por trabajadores urbanos estacionales.

La diversidad productiva tiene otras expresiones. Una de ellas es la expansión de las actividades agroindustriales y de servicios, que empuja a la creación de empleo rural no agrícola. A principios de la década de 1990 ya se había identificado el crecimiento de este tipo de empleo; los censos de población de 2000 mostraron que este crecimiento mantenía un fuerte ritmo y lo mismo registran las encuestas de hogares del último decenio (Rodríguez y Meneses, 2011; Dirven, 2011; Schejtman, 1999). Además, el empleo rural no agrícola ha adquirido mayor visibilidad para los responsables de adoptar decisiones, los analistas y los investigadores.

En vista de la heterogeneidad y, sobre todo, de las desigualdades antes expuestas, no es raro que pese al dinamismo de las cifras de producción agregadas y de las opciones de empleo novedosas que emergen, la pobreza aún predomine en las zonas rurales de la región. En efecto, el 53% de la población rural latinoamericana vive actualmente en condiciones de

pobreza. Si bien esta ha descendido en las últimas décadas, las brechas de pobreza entre áreas urbanas y rurales se han mantenido en la mayoría de los países de la región. De esta manera, una considerable proporción de personas que viven actualmente en áreas rurales presenta un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades elementales, y muchas de ellas ni siquiera tienen lo necesario para obtener una canasta básica de alimentos. Además, la insuficiencia de los ingresos va acompañada de carencias en educación, salud, vivienda, servicios básicos y acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo que se ilustra con datos recientes en este documento.

La combinación de dispersión, infraestructura débil y mayor pobreza ha influido en el ritmo de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el medio rural, que ha sido más lento que en su contraparte urbana (CEPAL, 2010b). En cuanto al objetivo de reducción de la pobreza, esta lentitud ha sido clave para el menor avance de los países más pobres, que suelen tener porcentajes superiores de población rural. Con todo, durante la década de 2000 varios países lograron reducir la pobreza rural gracias a la combinación de: dinamismo de la economía (general y primaria), inversiones públicas que ampliaron la infraestructura y la cobertura de los servicios, y programas de transferencias condicionadas (Echeverri y Sotomayor, 2010).

Considerando las especificidades de la localización rural y los múltiples efectos que esta tiene sobre el desarrollo sostenible de este ámbito, y teniendo en cuenta la creciente diversificación productiva, socioeconómica y hasta cultural del mundo rural, es necesario dar un enfoque territorial al desarrollo rural y, en general, a todas las políticas relacionadas con la población rural. En el capítulo XI de este texto se abordarán con más detalle las opciones de política en esa línea.

V. EL POBLAMIENTO DE LAS ÁREAS DE BAJA DENSIDAD DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA LATINA

Históricamente, una parte importante de la región latinoamericana ha tenido una ocupación humana escasa o marginal. Se trata de territorios que suelen ser inhóspitos para el asentamiento de población, pero ricos en recursos naturales y, por ello, apetecidos por distintos actores nacionales e internacionales. Esto explica que en la región se acuñara tempranamente (a mediados del siglo XIX) el eslogan “gobernar es poblar”.

Durante mucho tiempo se usaron expresiones erradas para referirse a estos espacios, algunas emblemáticas, como la que los catalogaba como “espacios vacíos”. Tal denominación hacía tabla rasa de la población nativa, normalmente indígena, y del complejo ecosistema que albergaban, y conducía de manera natural a convocatorias a la ocupación con total desdén hacia esta población y este ecosistema. Así, buena parte del siglo XX estuvo marcada por las interpelaciones tendientes a promover la ocupación acelerada de algunas de estas zonas, en particular la Amazonia². Los argumentos en que se basaban estos llamamientos iban desde los geopolíticos (establecer la soberanía) hasta los desarrollistas (usar esa base de recursos para alimentar la industrialización liderada por el Estado), pasando por los neoliberales (aprovechamiento por parte de actores privados nacionales y extranjeros de las ventajas comparativas de la región a escala global) y los reformistas (acceso a nuevas tierras y recursos para los necesitados).

² Se considera que su extensión llega a los 6 millones de km² repartidos entre nueve países, de los cuales el Brasil y el Perú poseen la mayor extensión, seguidos por Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guyana, Venezuela (República Bolivariana de), Suriname y la Guayana Francesa.

Estos planteamientos calaron profundamente en las agendas públicas. En efecto, casi todos los países de América Latina que tenían territorios de baja densidad de población implementaron en esas zonas políticas y programas de colonización, promoción productiva, desconcentración administrativa, inversión pública y conectividad. Por medio de varios de estos programas se logró movilizar cantidades significativas de población e inversiones, y se remodeló el patrón de distribución territorial de la población; en algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay, esta remodelación fue profunda (CELADE, 2005 y 1984). De hecho, como ya se indicó, estos desplazamientos hacia las zonas de baja densidad contribuyeron al elevado “efecto redistributivo de población” que registró la migración entre 1960 y 1980. En el cuadro V.1 se presenta una selección de estos territorios (tomando como referencia la categoría de DAM) en varios países de la región, que incluye tanto regiones de colonización (la Amazonia y Petén, entre otros) como regiones de promoción industrial y de servicios (es el caso de Quintana Roo, cuyo motor ha sido el turismo global). Las cifras de crecimiento demográfico y de atracción migratoria están relacionadas y son sobresalientes.

Cuadro V.1

AMÉRICA LATINA (DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES DE BAJA DENSIDAD SELECCIONADAS): TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 1950-2000, Y DE MIGRACIÓN INTERNA, 1990

País	División administrativa mayor	Tasa de crecimiento de la población total (en porcentajes)	Tasa de migración (5 años previos al censo) (por 1.000)
		1950-2000	Censo de la década de 1990
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Santa Cruz	3,8	7,6
Brasil	Rondônia	7,2	6,8
Brasil	Roraima	5,8	33,1
Brasil	Amapá	5,1	14,0
Ecuador	Sucumbíos	8,2	25,4
Guatemala	Petén	6,0	13,2
México	Quintana Roo	7,0	39,9
Paraguay	Alto Paraná	7,8	18,2
Perú	Madre de Dios	4,6	18,7

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL.

Las relaciones entre población y desarrollo sostenible en estos territorios resultaron ser más complejas de lo previsto por los promotores de su ocupación masiva y los diseñadores de los programas de colonización o de ocupación y desarrollo. En muchos casos, su sostenibilidad social, económica y ambiental se convirtió en un desafío irresoluble. En la colonización, la utopía de una ocupación basada en “granjeros productivos” chocó con las limitaciones del terreno, la inexperiencia de los recién llegados, la falta de seguimiento y apoyo por parte de los programas de colonización y el ímpetu de la agroindustria (Rodríguez y Busso, 2009). Esta última, productiva sin duda, ocupa grandes superficies y, de hecho, puede terminar siendo expulsora de población campesina. No es extraño que un resultado recurrente de estos programas haya sido, a la postre, el asentamiento urbano en estos territorios, en vez de la dispersión minifundista campesina que se tenía como imaginario (y que en ciertos países se remontaba a la colonización llevada a cabo en el siglo XIX). En el caso de la ocupación por promoción industrial y de servicios, hubo regiones en que los motores de atracción funcionaron solo mientras se mantuvieron los apoyos y los subsidios estatales.

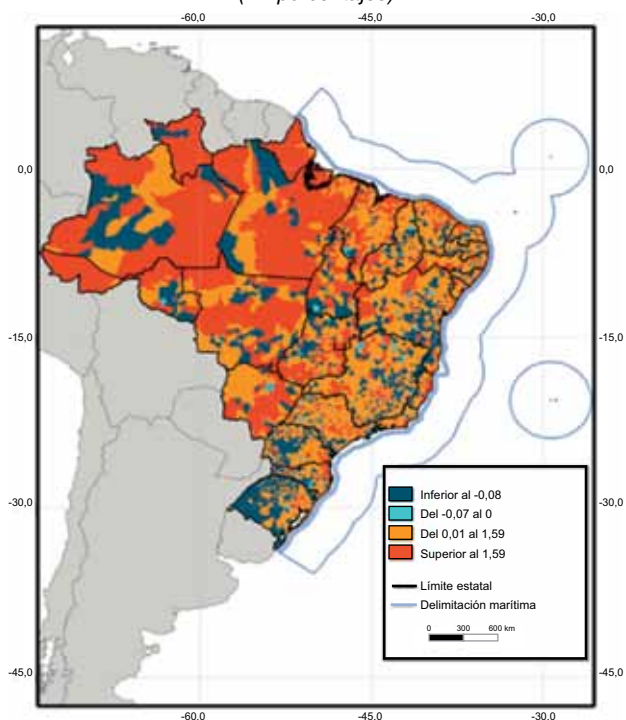
Por otra parte, la creciente evidencia de efectos adversos no contemplados que originó esta ocupación —varios de ellos fruto de la lógica de tabla rasa, por cuanto el daño principal atañía a los indígenas, al ecosistema original o a ambos— junto con antecedentes de enrolamiento coercitivo o, al menos, no compatibles con el libre ejercicio de los derechos de las personas involucradas, generaron una oleada de cuestionamientos a los programas de colonización (Rodríguez y Busso, 2009).

Finalmente, la crisis de la década perdida, con su efecto devastador sobre las finanzas y los programas públicos, y una consecuencia más duradera en forma de giro del modelo de desarrollo, terminó por enterrar las iniciativas oficiales de ocupación de estos territorios de baja densidad.

El examen retrospectivo revela heterogeneidad en las trayectorias demográficas de los distintos espacios nacionales de baja densidad demográfica. Entre las áreas de atractivo continuado están las que han encontrado un nicho en el comercio global, como Quintana Roo con el turismo, y otras zonas ricas en recursos naturales. En el mapa V.1 se muestra, de acuerdo con los datos más recientes disponibles (provenientes del censo brasileño de 2010), cómo la Amazonia sigue concentrando los municipios de mayor crecimiento demográfico del Brasil, casi con

seguridad por la persistencia de la inmigración. En contrapunto, varias regiones que basaron su crecimiento en subsidios públicos (como Arica, en Chile), programas de colonización (provincias amazónicas del sur en el Ecuador) o comercio fronterizo (parte del oriente paraguayo, recientemente), vieron reducida de forma abrupta su expansión.

Mapa V.1
BRASIL: TASA DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO
A ESCALA MUNICIPAL, 2000-2010
 (En porcentajes)



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

Más allá de estas trayectorias y situaciones actuales dispares, en general los territorios de baja densidad siguen figurando en la agenda de población y desarrollo. En documentos interinstitucionales recientes

(CEPAL, 2011) se exponen tanto el interés como la preocupación y los desafíos que comportan estos territorios para los gobiernos y otros actores nacionales, así como para los organismos internacionales y las multinacionales. El interés se basa en que siguen siendo una gran reserva de recursos y de espacio; la preocupación radica en que aún están expuestos a presiones, riesgos y fuerzas dañinas, mientras que los desafíos se vinculan con el pertinaz conflicto entre la acción antrópica, por una parte, y la sostenibilidad de la base de recursos, los equilibrios ecosistémicos y el respeto de las poblaciones nativas, por otra. En ese sentido, aunque algunas experiencias parecen haber atenuado esta confrontación —como el control de la deforestación de la Amazonia brasileña, que, en cualquier caso, debe seguir siendo monitoreado porque su continuidad no está garantizada—, el choque sigue primando, como se plantea en un texto reciente: “La combinación de áreas boscosas de mucha biodiversidad y altos niveles de endemismo sin valor económico con una alta presión antrópica por la existencia de alternativas rentables da origen a numerosas zonas críticas (*hot spots*) en la región [...]. Una de las principales fuerzas motoras de este proceso ha sido el cambio de uso de la tierra, resultado de la expansión significativa que ha registrado en los últimos años la agricultura comercial con fines de exportación (por ejemplo, de soja, especies para biocombustibles, ganado, frutas, verduras y flores) [...]. La construcción de carreteras sin la adecuada gestión de su entorno y sin internalizar sus costos sociales ha sido otro importante factor en los procesos de deforestación, principalmente en América del Sur” (CEPAL, 2011, pág. 105).

Respecto de estas preocupaciones, las condiciones demográficas, socioeconómicas y políticas son clave para analizar y anticipar los conflictos relacionados con el uso y la ocupación de estos territorios. Y esas condiciones están cambiando rápidamente. A continuación se enumeran cuatro de las modificaciones más destacables.

Primero, el crecimiento acelerado de la población de los países latinoamericanos tiende a atenuarse significativamente, y con ello se aplaca la urgencia de expandir la frontera demográfica solo para alojar y dar sustento a las nuevas generaciones. Los requerimientos de tierra para campesinos aún son enormes, pero sobre todo por su desigual distribución y por la expansión de los cultivos agroindustriales extensivos para la exportación.

Segundo, los espacios de baja densidad albergan actualmente a una población residente que es mucho más numerosa que en los inicios de los programas de colonización³ y que tiene una identificación con el territorio más fuerte por haber nacido o tener previsto mantenerse allí en el largo plazo. Esta población fue partícipe o conoce de manera directa el origen del reciente poblamiento de sus territorios y, por ello, suele ser activa en la defensa o reivindicación del tratamiento preferencial que su territorio recibe o alguna vez recibió. Cabe destacar que, en algunos casos extremos, el mantenimiento de ese trato especial es virtualmente imprescindible para la permanencia o, incluso, la sobrevivencia de la población local.

El tercer cambio está relacionado con el creciente perfil urbano de estas zonas. En efecto, la expansión de su población se ha basado en una red de ciudades, normalmente intermedias aunque en algunos casos también grandes —sobre todo en la Amazonia del Brasil, con Manaus y Belem, pero también en Bolivia (Estado Plurinacional de), con Santa Cruz; en el Paraguay, con Ciudad del Este, y en México, con Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali, entre otras de la frontera norte, y Cancún en Quintana Roo. Por ende, y aunque quizá resulte paradójico, el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de estas regiones de baja densidad dependen en buena medida de políticas, normativas e inversiones urbanas.

Por último, el cuarto cambio es la movilización, visibilización y reconocimiento de una población olvidada: los pueblos indígenas originarios de estas zonas. El giro de la posición del Estado al respecto es notable en varios países de la región. Ejemplos ilustrativos en materia de reconocimiento del patrimonio y de los derechos históricos de los pueblos indígenas respecto de sus territorios se encuentran en la constitución del Ecuador de 2008⁴ y el reciente Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización del mismo país. Dado que estos cambios se vinculan directamente con las políticas, se abordan con más detalle en el capítulo XI.

En materia socioeconómica, los imperativos de progreso, crecimiento económico o incluso de mejoramiento de las condiciones de vida de la población de los países no bastan para justificar la ocupación o la explotación de estas zonas. Actualmente hay una valoración global de estas

³ Aunque en casi todos los casos esta población todavía representa una fracción reducida del total de los respectivos países.

⁴ En particular en su artículo 57.

áreas por varios atributos que antes se desconocían o se infravaloraban, en particular su papel en los equilibrios del ecosistema mundial y su biodiversidad endémica. En ese sentido, su preservación se ha convertido también en un imperativo, al punto que se le ha comenzado a otorgar valor económico y reconocer rentabilidad directa. Con respecto a la valorización de la preservación hay otro fenómeno emergente en algunas de estas zonas de baja densidad: el de localización de actividades económicas que se basan en la protección de este escenario natural. El turismo es una de estas actividades, aunque dentro de este rubro existen diferencias muy significativas. Hay proyectos cuyo modelo de negocios se fundamenta en el disfrute del ecosistema natural y puede que incluso mejoren las condiciones ambientales del lugar en que se emplazan. Hay otros que intervienen a gran escala en el ecosistema y que, sin el debido control y supervisión, pueden tener secuelas nefastas. Por otra parte, existen algunos cuyo foco es la masificación, con lo que generan fuertes presiones sobre ecosistemas normalmente frágiles, por lo que deben implementarse con muchos resguardos.

En suma, aún existen presiones económicas y sociales para un aprovechamiento rápido y agresivo de estas regiones, pero cada vez hay más barreras para evitar que sean arrasadas o explotadas de manera insostenible. En el capítulo XI, que trata sobre políticas, se presentarán algunos ejemplos de buenas prácticas al respecto y se discutirán los desafíos que en lo referente a las políticas plantea el nuevo escenario demográfico, socioeconómico y político de estos territorios.

VI. LAS ÁREAS FRONTERIZAS: TERRITORIOS EN JUEGO

Las áreas fronterizas ameritan un tratamiento especial, no tanto por sus patrones de asentamiento, sino por la fluidez de las fronteras y las oportunidades y conflictos potenciales que de esta se derivan. En las áreas fronterizas interactúan y se mezclan pueblos, tradiciones, leyes, negocios y hasta idiomas o jergas de dos o más países. Se trata de ámbitos donde el dinamismo, el intercambio y las posibilidades conviven, a veces conflictivamente, con el control, la asimetría y los riesgos. Entre estos últimos sobresalen los relativos al maltrato, la discriminación, la explotación o la exposición a enfermedades transmisibles, entre ellas las ITS, que suelen ser más frecuentes entre los migrantes, sobre todo si son indocumentados.

Otorgar un capítulo a estas áreas tiene un cierto carácter reivindicatorio, pues estas zonas suelen ser postergadas por una doble confusión. Por una parte, tras un período de inversión pública relativamente cuantiosa por objetivos geopolíticos en las fronteras consideradas prioritarias desde esta perspectiva, lo que predomina ahora es la suposición de que las externalidades positivas de frontera operan de manera natural, por el mero empuje de las fuerzas del mercado. Sin embargo, la evidencia sugiere que este supuesto carece de una base sólida. Por otro lado, la fluidez de las fronteras limita a menudo las capacidades de gobernabilidad por parte de los Estados nacionales, con lo que la institucionalidad pública suele ser débil y estar poco preparada para enfrentar los riesgos específicos de estos ámbitos.

De esta forma, en contraste con la imagen que a veces se tiene de que las zonas de frontera son territorios privilegiados y pujantes, en realidad muchas sufren abandono, desprotección y desorden, lo que obliga a repensar el tratamiento que los Estados les otorgan, tanto por separado como aliados en su condición de vecinos.

Un análisis empírico de cinco áreas fronterizas muestra distinciones importantes, que se concretan en la agrupación de tres grandes categorías en función de ciertos rasgos de la migración entre los países involucrados. En el primer grupo se encuentran las fronteras entre México y Guatemala y entre el Ecuador y Colombia, donde se configura un espacio propiamente transfronterizo y altamente interactivo en que la migración y la movilidad de la población configuran un mecanismo de integración regional. En el segundo grupo están las fronteras entre Costa Rica y Nicaragua y entre la República Dominicana y Haití, donde la dinámica migratoria trasciende el contexto regional de cada frontera para erigirse en un fenómeno de carácter nacional. La zona de frontera se define más como el lugar de cruce migratorio que como una región transfronteriza. La dinámica fronteriza se subsume en la dinámica migratoria nacional. En ambos casos las fronteras definen sobre todo un espacio de separación entre dos naciones, no tanto un espacio de integración regional transfronterizo. Por último, ejemplo de la tercera categoría es el caso de la migración de bolivianos a la Argentina, con el que se plantea una situación que combina y articula las dos anteriores. Por un lado, sí es posible identificar una región de migración transfronteriza, conformada por las provincias de Salta y Jujuy en la Argentina, y los departamentos de Tarija y Potosí en Bolivia (Estado Plurinacional de). Pero, por otro lado, en los últimos años este espacio ha sido ampliamente rebasado por los flujos de bolivianos hacia otros destinos dentro de la Argentina, especialmente a la provincia y a la ciudad de Buenos Aires, respectivamente.

VII. LAS DESIGUALDADES REGIONALES DENTRO DE LOS PAÍSES: EL PAPEL DE LA MIGRACIÓN INTERNA

Las desigualdades entre territorios dentro de los países de la región son históricas y han estado presentes en la agenda pública y académica durante varias décadas. Entre las más evidentes y atendidas, tanto por las políticas como por la investigación, se encuentran las desigualdades que se dan entre regiones con procesos de desarrollo económico y social pujantes y otras donde el desarrollo económico y social ha sido débil⁵. Muchos índices revelan las expresiones actuales de estas disparidades regionales a escala de DAM. En el mapa VII.1 se muestra uno de los índices más elocuentes y dramáticos de estas desigualdades: la mortalidad infantil.

Los trabajos más recientes del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009) y su plasmación sintética en varias secciones del capítulo IV del documento “La hora de la igualdad” (CEPAL, 2010a), permiten concluir que estas desigualdades persisten a 50 años de los hitos regionales en materia de políticas de desarrollo regional, que se enmarcaron en lo que José Antonio Ocampo ha denominado la estrategia de desarrollo de “industrialización promovida por el Estado”. Entre estos están el levantamiento de Brasilia y el establecimiento de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil, las “marchas hacia el oriente” en el Paraguay y Bolivia (Estado Plurinacional de), las zonas francas y de promoción industrial en regiones “extremas y del

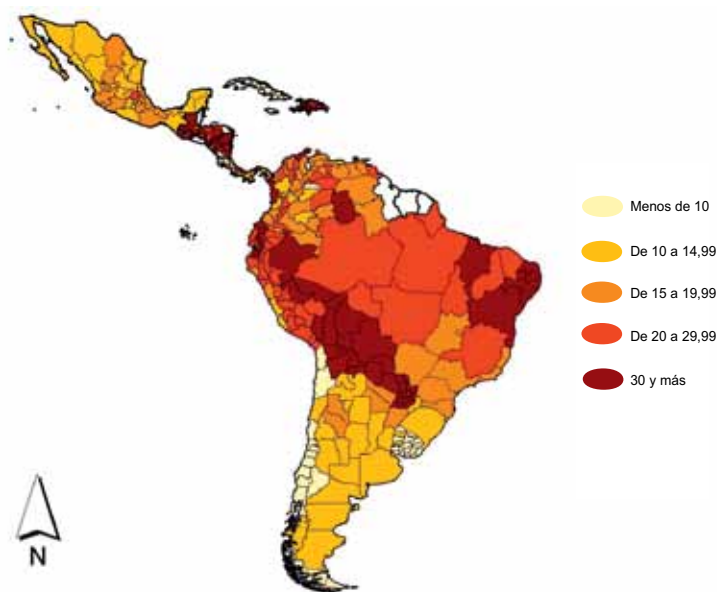
⁵ A efectos operativos, las regiones corresponden a DAM en el presente documento.

interior” en la Argentina y Chile, la política de promoción industrial en la frontera norte de México y la propuesta “de las tres erres” (retención, reubicación y reorientación) formulada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de este mismo país.

Mapa VII.1

AMÉRICA LATINA: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES (DAM), ALREDEDOR DE 2010

(Por mil nacidos vivos)



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

Más aún, estas desigualdades continúan 30 años después de la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo basada en la apertura comercial, el imperio de las fuerzas del mercado, la desregulación y la “jibarización” del Estado. Si bien esta estrategia es muy distinta de la que amparó los hitos antes mencionados, igualmente ha reivindicado un desarrollo regional generalizado, basado en este caso en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región en el comercio mundial, que se concentran en la producción de recursos naturales. En general, estos recursos se localizan en áreas rurales y en muchas de las regiones de desarrollo rezagado; en cambio, las regiones de mayor desarrollo relativo normalmente carecen de ellos. Así, a mediano y largo plazo la “reprimarización” productiva originada por esta nueva estrategia de desarrollo debía estimular una aceleración del desarrollo de las regiones más atrasadas⁶. Aunque la evidencia sugiere que en varios territorios este pronóstico de dinamización económica se cumplió efectivamente, en pocos se verificó un proceso de desarrollo regional sostenible. La sensación de estrechamiento de brechas regionales que cundió en la década de 1990 se debió más a los retrocesos de las regiones de mayor desarrollo relativo —típicamente metropolitanas y con fuerte presencia industrial y estatal y, por ello, más golpeadas por la crisis de la deuda y debilitadas por el cambio de estrategia de desarrollo— que a un progreso generalizado de las regiones relativamente menos desarrolladas. La sensación actual es distinta y hay un creciente consenso en que las desigualdades regionales en los países de América Latina y el Caribe no se atenuarán en virtud del libre juego de las fuerzas del mercado. Las políticas públicas —en particular, las “familias de políticas territoriales” que identifica el ILPES (CEPAL, 2010a)— son el principal instrumento para avanzar hacia una mayor igualdad regional en materia productiva y económica. Las políticas sociales son clave para asegurar que los derechos de las personas y los servicios básicos lleguen a todos los individuos, con independencia de la región o del lugar en que vivan; por ello, la extensión del alcance del Estado por todo el territorio es crucial para que la ciudadanía pueda acceder a la redes de protección social, justicia y seguridad que este debe proporcionar.

⁶ La reprimarización productiva es más sofisticada y “tecnologizada” que el modelo primario exportador original, y eventualmente aporta ciertas dosis de valor agregado —sobre todo si se estructura en torno a conglomeraciones asociativas del tipo *cluster* (CEPAL, 2005). No obstante, esencialmente sigue tratándose de una reprimarización.

El tema de las desigualdades económicas subnacionales es complejo y su tratamiento detallado escapa a los alcances y objetivos del presente documento. En contrapartida, la relación entre la dinámica de la población y estas desigualdades es un asunto más acotado y se compone de tres vínculos principales, que además presentan rasgos estilizados.

El primer vínculo atañe a la relación entre el nivel de desarrollo regional y el crecimiento demográfico vegetativo. Como es relativamente conocido, dentro de los países las regiones con niveles de desarrollo económico y social más elevados tienen menor crecimiento vegetativo, y las regiones con menores niveles de desarrollo relativo registran un aumento natural de la población más acelerado. Históricamente este mayor crecimiento vegetativo de las regiones pobres ha sido una adversidad que se suma a las que ya sufren por su condición socioeconómica desmedrada; de hecho, se trata de un eslabonamiento de la reproducción de la pobreza, ya que estas regiones tienen más dificultades para absorber productivamente su crecimiento demográfico natural acelerado. En la práctica, el resultado de esta combinación suele ser una respuesta demográfica: la emigración, que está en la base de los otros dos vínculos que se explicarán a continuación. Los aún fragmentarios datos sobre natalidad y mortalidad a escala subnacional —provenientes de censos de la década de 2010, de encuestas especializadas, y en menor medida, de estadísticas vitales— revelan que aún existen disparidades en el crecimiento vegetativo (es decir, en el avance de la transición demográfica), pero se estarían estrechando, al menos a escala de DAM.

El segundo vínculo deriva del anterior y se refiere a la estructura de la población. El avance de la transición demográfica remodela esta estructura por completo; primero, generando un bono por la combinación de ensanchamiento de su zona intermedia (edades laborales productivas) y estrechamiento de la base (edades infantiles), con acumulación de capacidades e inversión pública y familiar; luego, a largo plazo, generando un escenario nuevo y desafiante por el aumento del peso relativo de las edades adultas mayores (envejecimiento). A escala subnacional, las regiones más pobres tienden a perder buena parte del bono demográfico, por cuanto no experimentan el ensanchamiento de las edades intermedias, lo que se convierte en una adversidad

adicional. Esta pérdida del bono demográfico se debe principalmente a la emigración, que suele ser característica de estas zonas, y que, al ser altamente selectiva por edad, provoca una pérdida de población en edad de trabajar.

El tercer vínculo es, justamente, el de la migración. Los datos de los censos de la década de 2000 revelan que las regiones de menor desarrollo relativo —en particular las de pobreza crónica, muchas de las cuales están marcadas también por la exclusión, al contar con una fuerte presencia indígena y rural— son, casi sin excepción, de emigración neta. La salida de población parece racional desde el punto de vista de las decisiones individuales, por cuanto las personas normalmente aspiran a mejores condiciones de vida, que pueden encontrar en regiones más desarrolladas del país. Esto se ajusta al denominado modelo neoclásico de la migración (White y Lindstrom, 2005). Sin embargo, muchos otros indicios sugieren que este marco presenta múltiples fallas. Entre ellas, una que constituye un aporte específico de los teóricos latinoamericanos de la migración interna, y que se refiere a la importancia de los factores expulsivos, pues con frecuencia la emigración, más que una decisión racional, es una imposición por la vía de los hechos: las personas deben emigrar para satisfacer necesidades y aspiraciones básicas (Rodríguez y Busso, 2009)⁷. Por otra parte, los cálculos efectuados con los censos de la década de 2000 y de 2010 mostraron que las áreas de mayor desarrollo relativo tienden a ser atractivas, al igual que los ámbitos de baja densidad demográfica, pero que su condición de destinos de inmigración neta ya no es tan generalizada como en el pasado.

Sin embargo, el vínculo entre migración y desarrollo sostenible no se limita a la cuantía y el sentido de la migración. De hecho, por la selectividad de la migración, esta tiene efectos en la estructura por sexo y edad y en la composición educativa (capital humano) de las regiones. Estas derivaciones pueden cuantificarse con metodologías novedosas desarrolladas y publicadas por CELADE-División de Población de la CEPAL (Rodríguez y Busso, 2009). Estas metodologías se aplicaron a casi una decena de países a partir de datos de los censos de la década

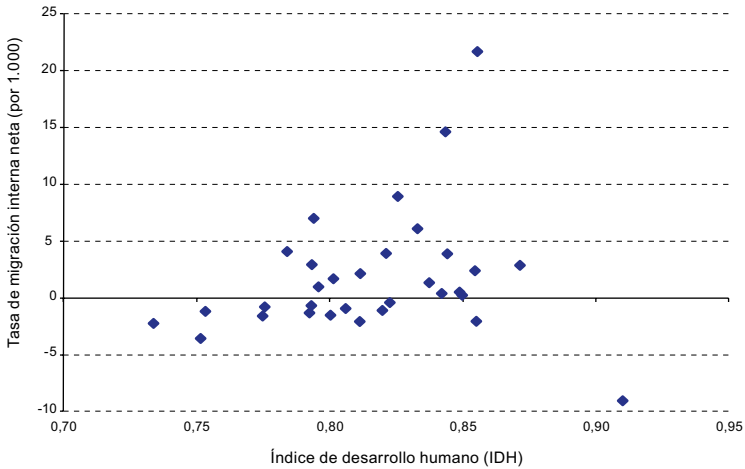
⁷ No se alude a una decisión maximizadora y plenamente informada, porque tales supuestos del modelo neoclásico son muy poco realistas, al menos en cuanto a la migración interna en los países de América Latina.

de 2000 y a tres países de los que se disponía de datos censales de la década de 2010. Las estimaciones ratifican que la gran mayoría de las DAM que se caracterizan por una pobreza crónica registran éxodos, y que esta emigración eleva los índices de masculinidad, aumenta la dependencia demográfica —atenuando o, incluso, anulando el bono demográfico— y, finalmente, tiende a reducir la escolaridad media. Como estos efectos sobre la estructura etaria y el nivel educativo son adversos, se concluye que para estas regiones la emigración tiene impactos cualitativos desfavorables que contribuyen a la reproducción de su situación de precariedad y rezago socioeconómico.

En los gráficos VII.1 y VII.2 se exponen los resultados de México con los datos del censo de 2010. El gráfico VII.1 muestra la relación entre la tasa de migración interna en el período 2005-2010 y el índice de desarrollo humano (IDH) de las entidades federativas en 2006. La pendiente es positiva, excluyendo el caso anómalo del Distrito Federal, que presenta el mayor IDH y la mayor tasa de emigración neta, pero no por expulsión debida a rezago socioeconómico, sino por migración intrametropolitana (es decir, suburbanización o expansión periférica, que se aborda en el capítulo X). Así, las cinco DAM de menor IDH son al mismo tiempo las más expulsoras. Por su parte, el gráfico VII.2 muestra que solo una de estas cinco DAM más pobres gana en nivel educativo por migración; el resto pierde, con lo que su ya precaria base de recursos humanos se deteriora aún más. En suma, se ratifica que el planteamiento histórico de la demografía latinoamericana acerca de las fuerzas expulsivas de los territorios más pobres mantiene vigencia y se añade ahora un considerando relevante: esta expulsión actúa como un eslabón en la reproducción de la pobreza de estos territorios, porque los despoja de sus recursos humanos más calificados. Cabe subrayar que este hallazgo no permite fundamentar intervenciones tendientes a restringir la migración interna —lo que se abordará con mayor detalle en el capítulo XI—, pero sí es un argumento que justifica intervenciones paliativas, ya sea para incentivar la permanencia productiva en estas regiones o para promover flujos de migrantes calificados que puedan emplear allí su formación y capacidades.

Gráfico VII.1

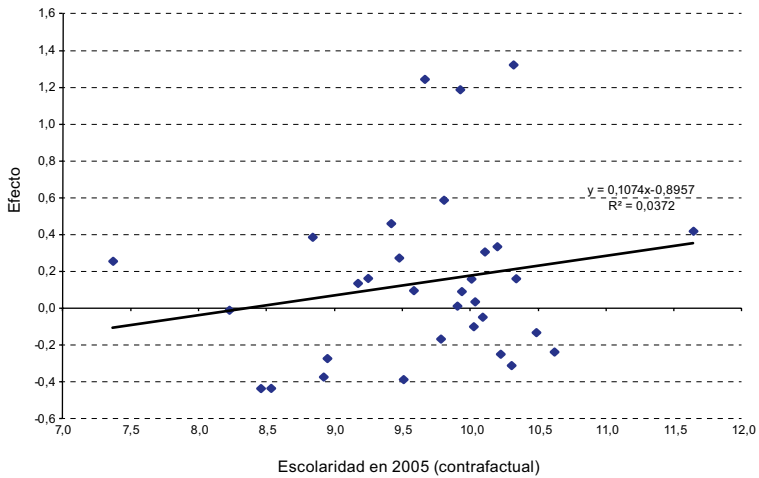
MÉXICO: TASA DE MIGRACIÓN INTERNA NETA 2005-2010 E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2006



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de microdatos censales, 2010.

Gráfico VII.2

MÉXICO: EFECTO DE LA MIGRACIÓN SOBRE LA ESCOLARIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (POBLACIÓN DE 25 A 39 AÑOS), 2005-2010
(En porcentajes de cambio de los años de escolaridad)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de microdatos censales, 2010.

VIII. URBANIZACIÓN SOSTENIDA: ENTRE LA FUNCIONALIDAD Y EL DÉFICIT

América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo y, de acuerdo a las estimaciones y proyecciones vigentes y a los primeros resultados de los censos de la década de 2010, continúa este proceso, que ha llevado a la región a niveles del orden del 80% de población urbana. Ni siquiera la profunda crisis de la década de 1980, que afectó con particular rudeza a las ciudades, detuvo esta tendencia (CELADE, 2005). Las previsiones sugieren que el porcentaje urbano de la región seguirá en alza, pero a ritmos decrecientes. Aún no aparece dentro de los pronósticos una reversión del proceso, una “contraurbanización”, lo que se debe más a las debilidades y rezagos del campo, ya detallados en el capítulo IV, que a las fortalezas del ámbito urbano. Con todo, no es descartable que empiecen a abundar las modalidades de residencia rural con condiciones de vida urbanas. Esto podría incentivar una suerte de migración desde las ciudades al campo, sin que ello signifique un “retorno al campo” en el sentido integral de la expresión (es decir, no solo como asentamiento, sino también como modo de vida y de actividad productiva). Los asuntos relacionados con este fenómeno, para el que se ha acuñado el concepto de “rururbano”, están presentes en las agendas de investigación territorial. Sin embargo, las tendencias futuras son todavía bastante inciertas. Cabe mencionar que tras los promedios regionales existe heterogeneidad, que se refleja en algunos países donde todavía predomina la población rural.

La acelerada urbanización de la región despierta controversias metodológicas, teóricas y de política (estas últimas se analizan en el capítulo XI). Por lo que respecta a la metodología, se critica el uso de

las definiciones nacionales para efectuar las estimaciones del porcentaje urbano regional, por cuanto estas difieren entre los países de la región⁸. Conceptualmente, uno de los debates más intensos atañe a la relación entre la urbanización y el desarrollo económico y social, toda vez que en la región este vínculo ha sido más débil que el observado en los países actualmente desarrollados.

Respecto de la validez estadística de los indicadores de urbanización usados para describir el proceso, en el capítulo IV ya se había abordado el tema desde la perspectiva rural, con el examen de las diversas definiciones de “lo rural”. Si el foco se pone en el ámbito urbano, se puede recurrir a la base de datos Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) del CELADE-División de Población de la CEPAL, en que figura la población de todas las localidades de la región con 20.000 habitantes o más (CELADE, 2009). A partir de la información de esta base de datos se estima que, según los censos de la década de 2000, dos de cada tres latinoamericanos viven en ciudades de 20.000 habitantes o más. Si bien esta cifra es menor que el 78% de población urbana estimada en la región según los datos de los censos de la década de 2000, es sobresaliente a escala mundial y ratifica el amplio predominio urbano en el ámbito regional. Más aún, como se muestra en el cuadro VIII.1 con los casos del Ecuador y Panamá, durante la década de 2000 este porcentaje de población en ciudades de 20.000 habitantes o más siguió aumentando, lo que sugiere que el carácter urbano de la región se estaría acentuando.

Cuadro VIII.1
ECUADOR Y PANAMÁ: POBLACIÓN EN CIUDADES DE 20.000
HABITANTES O MÁS, 1950-2010
(En porcentajes)

País	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Ecuador	18,0	27,7	35,3	42,5	48,0	54,7	56,3
Panamá	28,2	34,6	39,1	43,8	47,0	56,3	60,1

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC) y procesamiento especial de bases de microdatos censales de la década de 2010.

⁸ A esto hay que agregar el debate mencionado del capítulo IV sobre la definición de la población rural. No hay duda de que con la definición dicotómica se pierden muchas categorías relevantes entre los extremos que ocupan la población dispersa y la concentrada en megápolis.

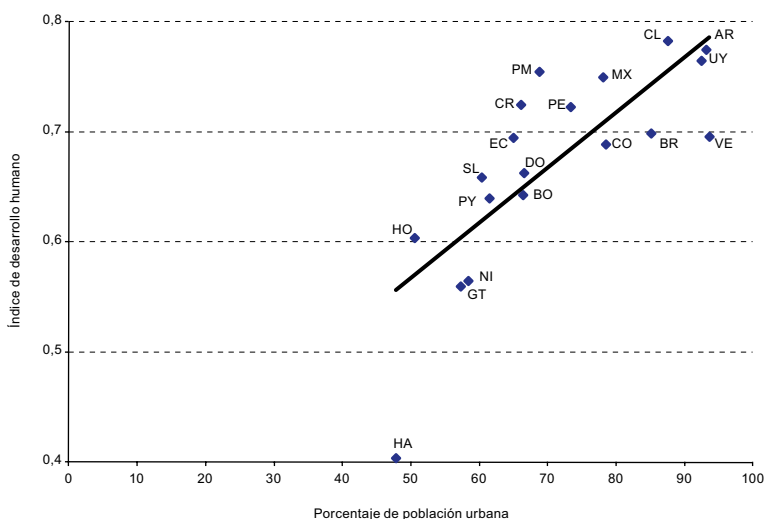
Respecto del debate sobre la definición de lo urbano y lo rural y la discusión sobre dicotomía o gradiente para captar estas modalidades de asentamiento, en el capítulo IV ya se presentaron los argumentos, que en términos conceptuales son favorables a las mediciones más complejas, pero en términos operativos —en particular censales— no descartan las aproximaciones más simples, como la dicotomía. De hecho, la persistencia de las desigualdades sociales que sigue arrojando el uso de la dicotomía urbano-rural en censos y encuestas constituye un argumento poderoso respecto de su vigencia.

Con relación al debate conceptual, la evidencia disponible es contundente: se mantiene una asociación positiva entre los niveles de urbanización de los países y los indicadores sintéticos de desarrollo económico y social (IDH y PIB per cápita). Se trata de una relación ya conocida, pero que ahora respaldan datos recientes (véanse los gráficos VIII.1 y VIII.2 en referencia al IDH y al PIB per cápita, respectivamente), lo que renueva y fortalece los planteamientos que destacan las ventajas de la urbanización para el desarrollo sostenible. Además, hay otros efectos positivos de la urbanización para el desarrollo sostenible bien documentados (PNUD, 2009; Banco Mundial, 2008; UNFPA, 2007). Un ejemplo son los niveles y los progresos alcanzados en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos logros se han visto facilitados precisamente por la alta concentración de población en zonas urbanas, en virtud de la cual se reduce el costo de la provisión de servicios, atenciones y cuidados básicos (CEPAL, 2010a y 2010b).

La urbanización —y en particular la migración del campo a la ciudad— tiene efectos territoriales. Los cálculos efectuados, sobre todo los basados en los censos de la década de 2010, y la evidencia disponible permiten llegar al menos a tres conclusiones importantes. La primera es que la pertinaz migración rural-urbana tiene un impacto cuantitativo cada vez menor sobre el crecimiento de la población urbana. Por ello, la expansión de esta última depende cada vez más de su propio crecimiento natural. Se advierte, eso sí, que esta tendencia no es irreversible, porque de alcanzar las zonas urbanas de la región índices de crecimiento demográfico nulos o negativos, la migración del campo a la ciudad volvería a ser la principal (y en este caso la única) fuente de aumento demográfico. La segunda conclusión es

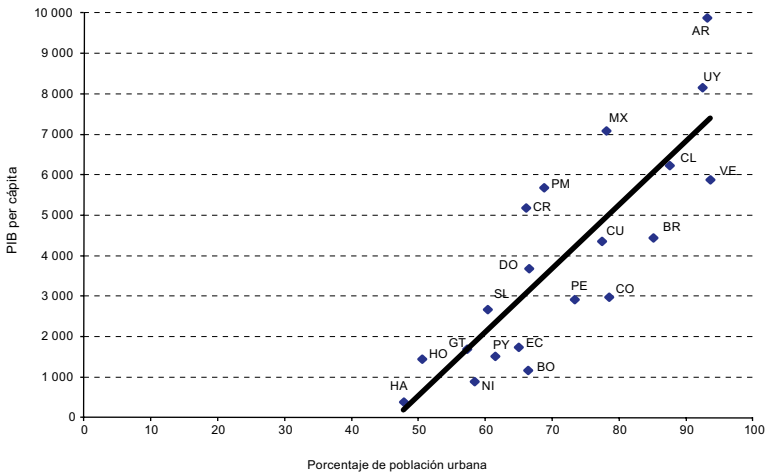
que la migración del campo a la ciudad sigue siendo el motor de la urbanización, pues, de no existir, la región se ruralizaría debido al mayor crecimiento vegetativo de las zonas rurales (cuestión que se menciona en el capítulo IV). La tercera conclusión es que, al contrario de lo que sugiere una imagen bastante difundida, los efectos cualitativos de esta migración tienden a ser positivos para las zonas urbanas (no así para las rurales, como se mostró en el capítulo IV). En el cuadro VIII.2 se expone el ejemplo más claro, con datos del censo de Panamá de 2010 (uno de los pocos que permite hacer estas estimaciones). La inmigración neta que registra el ámbito urbano procedente del entorno rural atenúa el envejecimiento de las zonas urbanas y, en cambio, lo intensifica en las zonas rurales.

Gráfico VIII.1
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA E ÍNDICE DE
DESARROLLO HUMANO, POR PAÍSES, 2010
 (En porcentajes y escala 0 a 1 del IDH)



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

Gráfico VIII.2
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA Y PIB PER CÁPITA,
POR PAÍSES, 2010
(En porcentajes y en dólares)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de cifras de las bases de datos CEPALSTAT y Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009.

Cuadro VIII.2
PANAMÁ: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MIGRACIÓN RURAL-URBANA
SOBRE LA PROPORCIÓN DE ADULTOS MAYORES^a DE LAS ZONAS
RURALES Y URBANAS, 2005-2010
(En porcentajes)

Residencial habitual	Residencia 5 años antes			Efecto absoluto de la migración ^b	Efecto relativo de la migración ^c
	Urbana	Rural	Total		
Urbana	11,48	6,75	11,28	-0,10627	-0,941953
Rural	6,54	12,44	12,23	0,22661	1,852441
Total	11,39	12,01	11,61		

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL.

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

^b El efecto absoluto corresponde a la diferencia entre el valor observado y el contrafactual (bajo la columna "Residencia 5 años antes"). Para más detalles, véase Rodríguez y Busso (2009).

^c El efecto relativo corresponde al cociente del efecto absoluto sobre el contrafactual. Para más detalles, véase Rodríguez y Busso (2009).

En suma, en el documento se hallan abundantes evidencias en apoyo de las visiones positivas de la urbanización y, por lo mismo, la conclusión principal es que la urbanización es básicamente una oportunidad para el desarrollo sostenible. Elementos adicionales al respecto se proporcionan en los capítulos siguientes, incluido el número XI, que trata sobre políticas.

A pesar de esta conclusión, hay poderosos argumentos y evidencias abundantes sobre problemas, dificultades y desafíos derivados de la elevada urbanización y de su intensidad. Algunos son intrínsecos al cambio socioespacial que esta implica y han sido experimentados, en mayor o menor grado, por todos los países que se han urbanizado (Banco Mundial, 2008; ONU-Hábitat, 2008). Otros son más bien propios de la región y se deben en parte al acelerado ritmo de la urbanización, pero sobre todo a debilidades y fallas económicas, institucionales y políticas que minaron la capacidad para conducir, ordenar y planificar el proceso (BID, 2011; Linn, 2010). Estos problemas de origen tienen consecuencias duraderas. La urbanización espontánea, informal y con carencias que experimentó la región marca el funcionamiento desordenado y precario de buena parte de las ciudades de la región (o de importantes sectores dentro de ellas). Por otra parte, resulta difícil dotar de pilares urbanos sólidos —tantos físicos (redes de servicios, vialidad, equipamiento comunitario, instalaciones públicas y privadas) como sociales (barrios integrados y organizados; comunidades participativas) e institucionales (normativas adecuadas y operativas, gobiernos locales activos, robustos y coordinados, instancias de participación local formales)— a zonas que nacieron sin ellos. Aunque hay numerosos ejemplos de superación y consolidación, los costos son mucho más altos que los de un emplazamiento urbano planificado y respaldado desde el inicio (UNFPA, 2007).

De hecho, una marca de la región son los denominados “déficits urbanos”⁹, entre los que sobresalen la pobreza y la informalidad y precariedad habitacionales —en particular bajo la modalidad de los asentamientos improvisados o tugurios—, la falta de cobertura de servicios básicos y su mala calidad, las deficiencias del transporte colectivo, los problemas del transporte privado y la escasez de equipamiento comunitario y espacios públicos. El análisis empírico de estos déficits muestra que aún son considerables, pero que durante la década de 2000 tendieron a reducirse por una combinación favorable de revalorización de lo urbano —importante, tras la crisis de la década de 1980—, dinamismo económico, mayores recursos públicos, creciente voluntad política para actuar en los ámbitos urbanos y una gama de políticas novedosas más activas, eficientes y participativas. Esta combinación virtuosa se retoma en los dos capítulos que siguen y se aborda con más detalle y con un enfoque de política en el capítulo XI.

⁹ Concepto usado en algunos países de la región, como Chile, que utiliza la expresión “déficit urbano-habitacional” (cuya elaboración, en proceso, ha sido apoyada por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL).

IX. SISTEMA DE CIUDADES: UN UNIVERSO EN EXPANSIÓN CON ASIMETRÍAS PERTINACES

La urbanización puede basarse en sistemas de ciudades muy diferentes: desde la metrópolis única —es decir, un sistema altamente concentrado, primado en la jerga técnica, sea por tratarse de una ciudad-Estado o un país con una única ciudad, que coexiste con el resto rural— hasta la miríada de ciudades de distintos tamaños.

Aunque la primacía, o sea, la concentración de la población en una o dos ciudades principales, sigue siendo un rasgo distintivo de la región, tal como se detalla en el capítulo X de este texto, la evidencia disponible muestra una expansión muy significativa de la cantidad de ciudades en América Latina. Como se aprecia en el cuadro IX.1, según los censos de la década de 1950 había unas 320 ciudades (localidades de 20.000 habitantes o más) y de acuerdo a los censos de la década de 2000 había 1963 ciudades. Los datos de los censos de la década de 2010 muestran que esta multiplicación de las ciudades continúa. En el caso del Ecuador pasaron de 46 en 2001 a 55 en 2010, mientras que en 1950 eran solo 5 (véase el cuadro IX.2), y en Panamá pasaron en el mismo período de 7 a 10, en tanto que en 1950 solo eran 2 (véase el cuadro IX.3).

En general, se considera que un sistema de ciudades numeroso y diverso es un activo para el desarrollo sostenible, tanto porque contrapesa la primacía —que, como se expone en el capítulo X, parece ser adversa para el desarrollo sostenible— como porque aumenta las opciones de localización urbana para las personas y las actividades productivas (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009). Ahora bien, solo el número no es suficiente para que estas potencialidades se manifiesten, pues se requieren elementos adicionales, como conectividad, una base de igualdad necesaria tanto para la cooperación y la complementación como para la competencia innovadora, una institucionalidad compartida y un cierto sentido de comunidad, entre otros requisitos.

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

	1950		1960		1970		1980		1990		2000	
	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población	Número	Población
1.000.000 y más	6	16 121 704	10	30 159 270	19	56 202 286	26	89 629 921	37	119 340 999	47	156 219 434
500.000 a 999.999	5	3 209 130	13	9 124 459	17	11 491 650	26	18 049 868	33	22 210 323	44	30 328 031
100.000 a 499.999	51	11 215 663	75	14 939 296	133	26 546 840	191	38 144 478	226	47 659 577	299	62 841 816
50.000 a 99.999	65	4 416 455	106	7 128 145	154	10 772 495	198	13 489 087	292	20 530 868	398	28 165 024
20.000 a 49.999	193	5 816 115	293	8 936 450	450	13 635 695	634	19 423 954	835	25 879 080	1 175	35 874 277
Total: 20.000 y más	320	40 779 067	497	70 287 620	773	120 648 966	1 075	178 737 308	1 423	235 620 847	1 963	313 428 582

Fuente: CELADE. División de Población de la CEPAL, "Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009".

Cuadro IX.2
ECUADOR: EVOLUCIÓN RELATIVA DEL SISTEMA URBANO, SEGÚN RANGO DE TAMAÑO, 1950-2010
(En porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1.000.000 y más	0,0	0,0	0,0	15,4	27,8	29,5	28,8
500.000 a 999.999	0,0	11,5	22,2	10,6	0,0	0,0	0,0
100.000 a 499.999	14,8	7,8	1,6	6,9	8,6	14,7	15,9
50.000 a 99.999	0,0	2,5	6,8	6,2	3,7	4,2	4,2
20.000 a 49.999	3,2	5,9	4,7	3,4	4,9	6,9	7,3
Total: 20.000 y más	18,0	27,7	35,3	42,5	48,0	54,7	56,3

Fuente: CELADE. División de Población de la CEPAL, "Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2012".

Cuadro IX.3
PANAMÁ: EVOLUCIÓN RELATIVA DEL SISTEMA URBANO, SEGÚN RANGO DE TAMAÑO, 1950-2010
(En porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
1.000.000 y más	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	42,7	44,0
500.000 a 999.999	0,0	0,0	31,7	33,8	36,3	0,0	0,0
100.000 a 499.999	21,7	26,9	0,0	0,0	0,0	8,5	8,5
50.000 a 99.999	6,5	5,5	4,9	7,2	7,9	0,0	1,6
20.000 a 49.999	0,0	2,1	2,5	2,8	2,8	5,0	5,9
Total: 20.000 y más	28,2	34,6	39,1	43,8	47,0	56,3	60,1

Fuente: CELADE. División de Población de la CEPAL, "Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2011".

Tres aspectos del sistema de ciudades engarzan la dinámica demográfica con el desarrollo sostenible¹⁰. El primero es la estructura de este sistema según el tamaño de las ciudades y las tendencias demográficas subyacentes. El segundo son sus desigualdades tomando como referencia los indicadores sociales básicos. Y el tercero atañe a las pautas migratorias entre ciudades y entre estas y el resto de los asentamientos humanos, un asunto pocas veces estudiado por la falta de información específica.

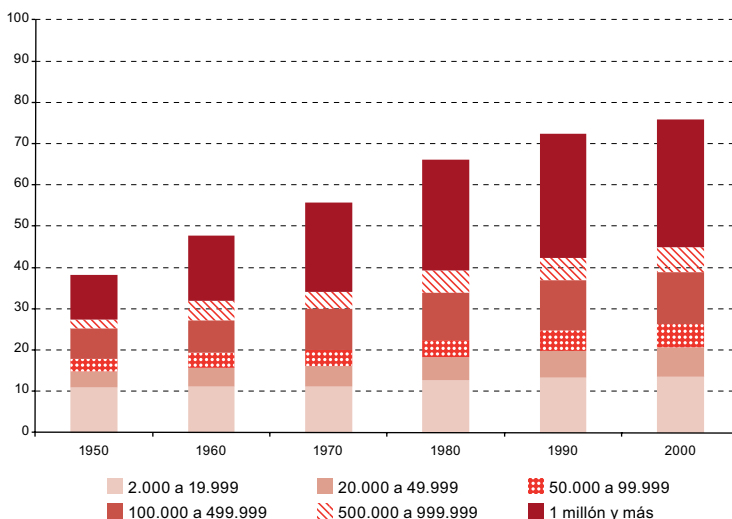
Respecto de la estructura, el gráfico IX.1 es claro. Se parte de las siguientes categorías de cantidad de población o tamaño demográfico de las ciudades: 1 millón de habitantes o más (grandes ciudades), de 500.000 a 999.999 habitantes, de 100.000 a 499.999 habitantes, de 50.000 a 99.999 habitantes, de 20.000 a 49.999 habitantes y de 2.000 a 19.999 habitantes. Entre 1950 y 2000 todos los segmentos del sistema de ciudades ganaron importancia relativa dentro de la población total. Sin embargo, las mayores ganancias fueron de las grandes ciudades en las primeras décadas del período, y de las ciudades intermedias (de 100.000 a 999.999 habitantes) en las últimas dos décadas. En comparación, las localidades urbanas menores (de 2.000 a 19.999 habitantes) y las ciudades pequeñas (de 20.000 a 49.999 habitantes) aumentaron poco su peso relativo y en las últimas décadas apenas lo mantuvieron. Estos resultados apoyan un planteamiento recurrente en la literatura sobre sistemas de ciudades en la región: que el segmento más dinámico en términos demográficos es el de las ciudades intermedias (Jordán y Simioni, 1998).

Sin embargo, del gráfico IX.1 se desprenden un par de consideraciones que matizan este planteamiento. Por una parte, sigue aumentando la proporción de la población de las grandes ciudades en el total nacional. Por otra parte, las ciudades pequeñas y las localidades urbanas menores registran un aumento mucho más moderado de su peso relativo. Así, el dinamismo de las ciudades intermedias contrasta con el ritmo lento de los segmentos inferiores, donde se ubica la mayoría de las ciudades de la región.

¹⁰ Se usa la expresión "sistema de ciudades" en su connotación estrictamente formal, vale decir como conjunto o colectivo de todas las localidades de 20.000 mil habitantes o más. En algunos casos también se incluye la agrupación de todas las localidades urbanas menores, es decir, que tienen entre 2.000 y 19.999 habitantes. Otras definiciones más elaboradas y complejas del sistema de ciudades quedan fuera del alcance del presente documento, aunque hay investigaciones nacionales que avanzan en esa línea (Sobrino, 2011).

Cabe destacar que hay varios factores perturbadores que afectan a estas mediciones. Uno de ellos es que las cifras de América Latina que se representan en el gráfico IX.1 provienen de censos de distinta fecha y que no siempre figuran todos los países en cada año de referencia del gráfico. Por eso, las cifras por país son más confiables. Aunque están disponibles los resultados para todos los países con censos, un análisis de casos nacionales resultaría impropio y queda fuera del alcance del documento; además, hay heterogeneidad entre países y es difícil identificar un patrón dominante. De hecho, solo considerando los dos países con datos del censo de la ronda de 2010 se aprecian trayectorias disímiles. En el Ecuador, la cúspide del sistema (compuesta por las dos grandes ciudades de Quito y Guayaquil) muestra por vez primera una caída de peso relativo entre la población total, mientras que el resto de las categorías aumenta su proporción. En cambio, en Panamá la ciudad principal sigue acaparando fracciones crecientes de la población total, el segmento intermedio se estanca y el de las ciudades menores crece.

Gráfico IX.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN RELATIVA DEL SISTEMA URBANO,
SEGÚN RANGO DE TAMAÑO, 1950-2000
(En porcentajes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, *Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC)*, 2010.

Respecto de las desigualdades sociales por dimensión demográfica, se verifica que, en general, las condiciones de vida tienen una relación positiva con el tamaño de las ciudades, siendo el patrón más estilizado el rezago en los indicadores promedio de las ciudades pequeñas. Esto da pistas sobre los potenciales determinantes del letargo de los segmentos inferiores del sistema de ciudades.

Finalmente, los resultados de la migración entre ciudades tienden a ratificar las conclusiones anteriores. Si bien las megápolis y parte de las metrópolis perdieron su atractivo migratorio durante la década de 1980 y 1990 (en el capítulo X se ofrecen avances de lo que indican los censos de 2010 para la década de 2000), las grandes ciudades como conjunto no lo han perdido y siguen atrayendo población. Por el contrario, la base del sistema —es decir, aquellas ciudades que tienen entre 20.000 y 49.999 residentes y que suman cerca del 60% del total de las localidades urbanas, aunque solo albergan al 10% de la población del sistema— presenta un saldo migratorio negativo (véase el cuadro IX.3). Aunque en el resultado puede haber influido la metodología usada, es poco probable que esta altere sustancialmente los montos y signos de los saldos totales¹¹. Por otra parte, estos resultados son sorprendentes, pues, como se muestra en el cuadro IX.4, llevan a la conclusión de que la mayor parte de las ciudades de América Latina son expulsoras, lo que contrasta con el pertinaz atractivo del ámbito urbano documentado en este mismo trabajo. Las explicaciones de esta paradoja son, en primer lugar, que el resultado es un efecto del número de ciudades, porque casi todas las localidades expulsoras son pequeñas y, como ya se indicó, este segmento es el que contiene la mayor proporción de ciudades, pero también una fracción mucho menor de la población del sistema. La segunda razón es que esta emigración neta no se debe a un “retorno al campo” —de hecho, este segmento de ciudades tiene inmigración neta en su intercambio con el ámbito rural— sino a un traslado a ciudades de mayor tamaño, principalmente intermedias (de entre 100.000 y 999.999 habitantes).

¹¹ Esta afirmación se fundamenta en cálculos realizados en el texto sobre el Panamá y el Brasil, países cuyas bases censales permiten aplicar la misma metodología pero con una sofisticación adicional que se traduce en resultados más precisos. La conclusión de este ejercicio es que, si bien con la metodología aplicada se sobreestima la emigración en el caso de algunas ciudades, sobre todo del segmento inferior, su efecto agregado en los saldos de cada categoría de tamaño es secundario.

Cuadro IX.4
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): 1.439 CIUDADES DE MÁS DE 20.000 HABITANTES AGRUPADAS SEGÚN TAMAÑO DEMOGRÁFICO, POR MIGRACIÓN NETA TOTAL, CON EL RESTO DEL SISTEMA DE CIUDADES Y CON EL RESTO DE LOS MUNICIPIOS
(En número de personas y por 1.000)

Categoría de tamaño de la ciudad	Población	Saldo (población)		Migración neta sobre la población total (medida relativa ad hoc)	
		Migración neta total	Migración neta con el resto del sistema de ciudades	Migración neta total	Migración neta con el resto del sistema de ciudades
De 1.000.000 y más (34)	115 527 363	1 106 606	205 319	9,6	1,8
De 500.000 a 999.999 (32)	21 256 131	230 211	23 193	10,8	1,1
De 100.000 a 499.999 (215)	43 884 324	691 925	145 148	15,8	3,3
De 50.000 a 99.999 (295)	20 754 659	234 686	19 214	11,3	0,9
De 20.000 a 49.999 (863)	26 506 384	-241 309	-392 873	-9,1	-14,8
Total (1.439)	227 928 861	2 022 118	0	8,9	0,0

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC).

Cuadro IX.5
AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): 1.439 CIUDADES DE MÁS DE 20.000 HABITANTES AGRUPADAS SEGÚN TAMAÑO DEMOGRÁFICO, POR MIGRACIÓN NETA TOTAL Y CON EL RESTO DEL SISTEMA URBANO
(En número de ciudades y porcentajes de migración neta positiva)

Categoría de tamaño de la ciudad	Migración neta total		Migración interna del sistema urbano	
	Positiva	Negativa	Positiva	Negativa
De 1.000.000 y más (34)	25	9	22	14
De 500.000 a 999.999 (32)	24	8	18	14
De 100.000 a 499.999 (215)	137	78	101	112
De 50.000 a 99.999 (295)	146	149	126	102
De 20.000 a 49.999 (863)	360	503	305	475
Total (1.439)	692	747	570	717
				Porcentaje
				58,8
				56,3
				47,4
				55,3
				39,1
				44,3

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC).

En suma, estos hallazgos y conclusiones matizan las expectativas generadas por la multiplicación de la cantidad de ciudades, ya que claramente un grupo acotado de ellas acapara el grueso de la expansión de la población urbana, sobresale en condiciones de vida y es atractiva para los migrantes. Casi el 60% de las ciudades, las que en este texto se denominan “pequeñas”, parecen estar en una situación de permanente transición en que algunas se convierten finalmente en centros dinámicos, pero la mayoría tiende al estancamiento y a ser fuente de emigrantes para el resto del sistema urbano. Como se indicó antes en esta sección, el aumento de la cantidad de ciudades es una buena noticia, pero no basta. Si se aspira a un sistema de ciudades robusto en todos sus escalones, se plantea un desafío mayor en lo referente a la transformación y consolidación de las ciudades pequeñas.

X. LAS CIUDADES GRANDES: TENDENCIAS, MUTACIONES Y DESAFÍOS

Un simple dato basta para ilustrar la importancia demográfica de las metrópolis y grandes ciudades (de 1 millón de habitantes o más) en América Latina y el Caribe: una de cada tres personas de la región vive en una ciudad que sobrepasa el millón de habitantes¹². Lo anterior se vincula a la alta primacía que históricamente han tenido los sistemas urbanos de los países de la región, por cuanto la ciudad o las dos ciudades principales concentran buena parte de la población urbana¹³. En otras esferas (productivas, educativas y políticas), la ciudad principal registra índices de concentración incluso mayores.

Esta alta primacía ha sido puesta en el tapete recientemente por diversos estudios que muestran costos significativos para el desarrollo derivados de este patrón de asentamiento (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009). El tema quedó marginado durante algún tiempo porque la teoría (la hipótesis, en rigor) dominante anticipa una trayectoria del tipo herradura de la primacía con el desarrollo. Por ende, las expectativas se inclinaban por un descenso natural de la primacía una vez superado un cierto umbral de desarrollo. Sin embargo, las series históricas de la primacía expuestas en el documento muestran un panorama diferente al anticipado teóricamente. En particular,

¹² Cincuenta y seis en 2010, según Naciones Unidas (2007 y 2008). En algunos de los cuadros presentados en el documento aparecen menos ciudades "millonarias" que las estimadas por CELADE-División de Población de la CEPAL para diferentes años en el pasado. Esto se debe básicamente a que estos cuadros se basan en datos censales y en cada ronda censal hay algún país que no levantó censo.

¹³ Se entiende por primacía el nivel de concentración de la población en la ciudad principal o en las dos más importantes. Hay un índice especializado y algunas medidas alternativas para cuantificarla, como se explica en el texto.

cuando la concentración se mide por el peso relativo dentro de la población total de la DAM donde se sitúa la ciudad principal, en casi la mitad de los países se registra un aumento sostenido de la concentración. Dentro de este grupo hay algunos, como Chile, que figuran entre los de mayor nivel de desarrollo relativo de la región. También está Panamá, cuyos datos del censo de 2010 revelan que la concentración en la provincia de Panamá aumentó durante la década de 2000. Cuando se examina la evolución de la concentración en la ciudad principal de cada país, usando para ello el denominado índice de primacía, sí se aprecia una tendencia mayoritaria a la reducción desde la década de 1980, si bien se repiten varias excepciones a este patrón, que son relevantes desde el punto de vista teórico por tratarse de países con niveles de desarrollo comparativamente avanzados dentro de la región. Finalmente, cuando se considera la expresión más directa de la concentración demográfica en grandes ciudades, se observa claramente un aumento sostenido y muy significativo, pues este grupo pasa de representar el 11% de la población regional en 1950 a ser el 32% en 2010 (en 2000 suponía el 30,6%). Así, aunque la mayoría de los modelos de evolución urbana y la evidencia en los países desarrollados sugieren que la desconcentración debería ser el curso predominante, el futuro del patrón concentrador en grandes ciudades de la región es aún incierto.

Lo que ocurra en las grandes urbes es determinante para el desarrollo sostenible (Jordán, Rehner y Samaniego, 2011). Su peso demográfico les da una gravitación significativa, que se acentúa por su influencia, incluso mayor, en otras esferas. Además, durante los últimos 15 años se ha producido una revalorización del papel de las grandes ciudades en el proceso de desarrollo dentro del marco de la globalización. De hecho, el concepto de ciudad global propuesto por Sassen (1991) y en ocasiones usado de forma muy generosa, es sugerente al respecto, al destacar un conjunto de funciones clave para la marcha de la economía y de la sociedad que se ejercen desde estas ciudades. En la región esta revalorización sobrevino luego de una época terrible para las grandes ciudades, que llegaron a recibir apelativos como “apocalípticas”, debido a la cantidad de problemas que acumulaban, y que generaban sensación de decadencia y frecuentes estallidos sociales. En ese sentido, aunque las grandes ciudades de la región todavía presenten muchos problemas y riesgos, lograron sortear una crisis que parecía terminal y muchas de ellas actualmente generan expectativas mucho mejores que en la década de 1990.

Las grandes ciudades están experimentando varios cambios relevantes en su papel para el desarrollo sostenible y en lo que atañe a las políticas destinadas a hacerlas más funcionales y acogedoras para sus habitantes.

Desde el punto de vista demográfico, una transformación clave de las grandes urbes ha sido la de su atractivo migratorio. Algunas metrópolis y megápolis perdieron su secular condición de destinos de inmigración neta y pasaron a ser expulsoras en las décadas de 1980 y 1990, coincidiendo con la crisis metropolitana antes mencionada. En su momento fue tal el impacto de este hallazgo, que se llegó a interpretar como una tendencia generalizada. Pero, como ya se vio en el capítulo anterior, esto no es así, por cuanto dentro del sistema de ciudades, la categoría de ciudades grandes ha registrado inmigración neta desde 1950 hasta el año 2000. Los datos de los censos de 2010 revelan una tendencia mixta del atractivo migratorio, que puede no ser representativa por la exigua cantidad de países de los que se disponía de datos. En el cuadro X.1 se observa el caso de Ciudad de Panamá, que es atractiva tanto para su entorno cercano como para el resto del país, mientras que en Ciudad de México se ratifica la pérdida de población en el intercambio con el resto del país, situación que persiste desde la década de 1990. Quito presenta migración neta negativa con su entorno cercano (probablemente por suburbanización), pero positiva y de mayor cuantía con el resto del país, por lo que su balance final es positivo. Guayaquil presenta una migración neta negativa en el intercambio de población con su entorno, y una migración neta positiva con el resto del país, pero de menor cuantía, por lo que su migración neta total es negativa.

Cuadro X.1

**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CIUDADES METROPOLITANAS
SEGÚN MIGRACIÓN NETA TOTAL, CERCANA Y LEJANA, SALDOS
ABSOLUTOS, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2010^a**
(En número de personas)

	Migración neta		
	Total	Cercana	Lejana
Ciudad de Panamá	70 789	2 553	68 236
Ciudad de México ^b	-200 201	-24 386	-175 815
Ciudad de Quito ^c	23 284	-6 992	30 276
Ciudad de Guayaquil ^d	-7 487	-11 388	3 901

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento con REDATAM de los microdatos censales del Ecuador, México y Panamá, 2010.

^a La migración total es el intercambio de población entre la ciudad y el resto de divisiones administrativas menores del país; la migración cercana es el intercambio de población entre la ciudad y las divisiones administrativas menores que forman parte de la DAM donde se ubica la ciudad; la migración lejana es el intercambio de población entre la ciudad y las divisiones administrativas menores fuera de la DAM metropolitana.

^b Incluye 44 municipios y delegaciones. Si se usa la definición actual de 76 municipios y delegaciones, el saldo de la migración neta total llega a -149,018.

^c Quito está compuesto por ciudad de Quito y las parroquias Alagansi, Amaguaña, Atahualpa (Habaspamba), Calacali, Calderón, Carapungo, Conocoto y Cumbayá, pertenecientes al cantón de Quito.

^d Guayaquil está compuesto por ciudad de Guayaquil y las parroquias Juan Gómez Rendón, Morro, Posorja, Puna y Tenguel, pertenecientes al cantón de Guayaquil, y la parroquia Eloy Alfaro ubicada en el cantón de Durán.

Con independencia de la evolución del atractivo de las ciudades grandes, la tendencia apunta en general hacia la reducción de su tasa de inmigración neta. En este contexto, destacan dos tipos de migración emergentes. El primero es la migración intrametropolitana, con determinantes distintos al de la migración clásica (rural-urbana e interregional) y el segundo es el de emigración “cercana”.

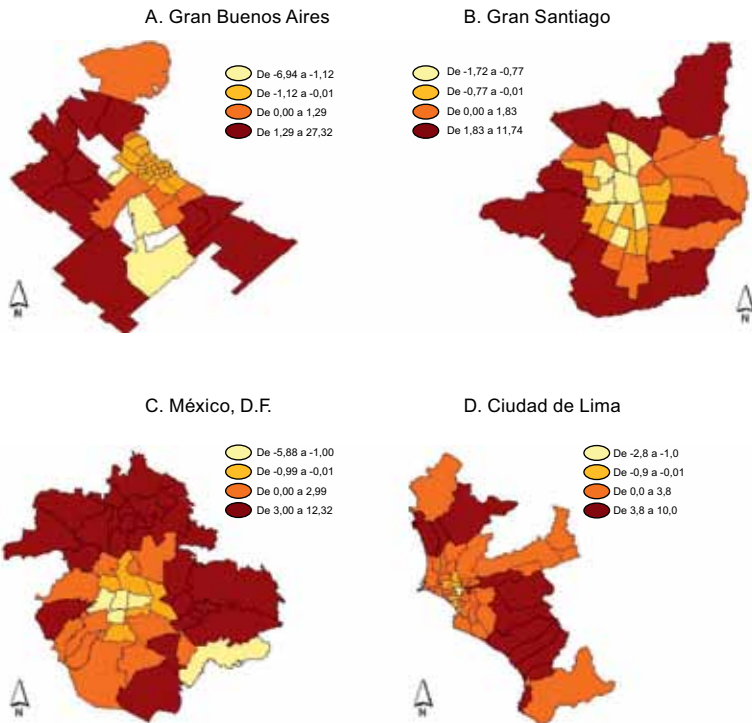
La migración intrametropolitana es la fuerza que continúa empujando la expansión de la superficie de las ciudades, cuyo ritmo es mayor que el del crecimiento de la población. Así, es la responsable del crecimiento periférico que caracteriza a las ciudades latinoamericanas, evidente en el mapa X.1, y que, a diferencia de la expansión suburbana de las ciudades de los Estados Unidos, históricamente ha consistido en la ocupación de una periferia no urbanizada por parte de población de bajos ingresos (Linn, 2010). Estos nuevos ocupantes ya no provienen tanto de fuera de la ciudad, sino sobre todo del interior de esta. Además de ese efecto expansivo de la periferia —que, en general, tiene repercusiones adversas sobre el funcionamiento de la ciudad, las condiciones de vida de la población y la sostenibilidad ambiental— esta migración incide directamente en varios asuntos actuales de la agenda metropolitana, entre ellos dos fenómenos que parecen contrapuestos: la segregación residencial socioeconómica y la diversificación social de la periferia. Ambos fenómenos pueden coexistir y ser resultado de patrones de migración intrametropolitana diferenciados según grupos socioeconómicos. Asimismo, la migración intrametropolitana es clave para los planes de recuperación demográfica de las áreas centrales, lo que para la ciudad tiene efectos positivos de diversa índole. Después de varias experiencias frustradas, estos programas han comenzado a dar resultados en casos como Santiago de Chile y Ciudad de México. Con todo, son planes que podrían generar una reactivación inmobiliaria mayor que la demográfica, debido a la compra por parte de foráneos de inmuebles para temporadas y estadias, más que para residencia permanente.

Finalmente, en las grandes urbes de la región están empezando a notarse diversos cambios de orden estructural y funcional que ya han experimentado ciudades de países desarrollados. Entre estos cambios se destacan una reconfiguración urbana desde una forma más compacta a otra más difusa, la ampliación de la escala del fenómeno

metropolitano con la constitución de regiones metropolitanas de cientos de kilómetros de radio y el tránsito desde ciudades monocéntricas a ciudades policéntricas. Se trata de fenómenos emergentes y que se prestan a diversas interpretaciones. En cualquier caso, tienen implicaciones de alcance para las políticas, por lo que se vuelven a tratar en el capítulo XI.

Mapa X.1

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSALES DE LOS AGLOMERADOS METROPOLITANOS, POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES
(Por 100 habitantes)



Fuente: CELADE–División de Población de la CEPAL, "Urbanización en perspectiva", *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile, 2009, pág. 26.

XI. HALLAZGOS, MENSAJES Y DISCUSIÓN ORIENTADA A POLÍTICAS

El principal hallazgo del documento es ratificar que “el territorio” importa, como afirma la CEPAL (2010a), y que la localización y la movilidad de la población son componentes bidireccionales clave de las relaciones entre el territorio y el desarrollo sostenible.

Dos mensajes centrales de política emergen de lo anterior. Uno atañe a la necesidad de tener en cuenta la localización y la movilidad de la población en las políticas nacionales y subnacionales de desarrollo sostenible. Esa consideración contribuirá a la pertinencia y efectividad de estas políticas. Entre los procedimientos para materializar esta incorporación están los diagnósticos nacionales y subnacionales actualizados, la estimación de efectos de las condiciones presentes para diversos territorios y la elaboración de futuros escenarios de población desagregados geográficamente, que tienen impactos territoriales directos e incidencia sobre el desarrollo sostenible por diversas vías. Esta consideración también resulta pertinente para las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población y a proteger el ejercicio de sus derechos. El lugar donde vive la población influye en su vida a través de muchos canales, pero las políticas públicas deberían asegurar que los derechos de las personas se cumplen en todos los territorios. Otro tanto ocurre con la movilidad, que, en sus diferentes formatos (migración internacional, interna, estacional, temporal y diaria), puede ser un instrumento y hasta una necesidad para los individuos y su ejercicio condiciona la trayectoria de vida de las personas e incluso su cotidianidad.

El segundo mensaje se refiere a la justificación de políticas públicas en materia de localización y movilidad de la población. En cualquier caso, estas iniciativas deben atenerse a criterios básicos indefectibles, como el respeto de los derechos de las personas, el reconocimiento de la diversidad social (en particular la étnica) y de la biodiversidad, la promoción de la igualdad y la valorización de la participación ciudadana. Se trata de criterios que fueron soslayados o aplicados parcialmente durante la época de despliegue masivo y activo de programas oficiales de redistribución espacial de la población (décadas de 1950 a 1980), que en varios países contribuyeron a modificar de manera significativa el patrón de ocupación del territorio, pero que, en general, no lograron eslabonamientos sostenibles con respecto al desarrollo nacional y subnacional. Por la omisión de los criterios antes mencionados, las debilidades en el impulso de un desarrollo sostenible a escala nacional y subnacional y sus altos costos, ese tipo de programas de redistribución ya no se está aplicando en la región. Por su parte, la acción natural de las fuerzas del mercado tampoco contribuye a garantizar el cumplimiento de los criterios antes señalados. El mercado promueve patrones de localización y movilidad que tienen rentabilidad privada de corto plazo y que, por ello, pueden abonar la eficiencia agregada y el aumento de los ingresos promedio. Pero sus efectos para los espacios subnacionales y para las comunidades, familias y personas están condicionados por las desigualdades iniciales, al punto de que pueden contribuir a la reproducción de estas y a la generación de trampas de pobreza. Además, la acción del mercado normalmente omite las externalidades de los procesos de redistribución territorial de la población que desencadena, lo que puede afectar de manera decisiva la rentabilidad social y la sostenibilidad ambiental en algunos casos. Finalmente, las fuerzas del mercado suelen soslayar criterios como la pertinencia étnica.

En suma, la intervención pública con respecto a la localización y movilidad de la población seguirá siendo necesaria, pertinente y útil, por cuanto los Estados y gobiernos continuarán tratando de promover ciertas áreas y espacios subnacionales en función de sus objetivos de largo plazo, sus prioridades políticas y la participación o presión ciudadana. Pero en esa intervención se deben descartar acciones que impliquen coerción, información sesgada o limitaciones al desplazamiento. Asimismo, se debe privilegiar la actuación indirecta

mediante incentivos de distinto tipo para inducir la localización y los desplazamientos de la población (y de los agentes económicos). También se deben aprovechar intensamente las posibilidades de coordinación intersectorial, por el gran alcance de los efectos (muchas veces indirectos y en ocasiones inadvertidos por los sectores) que las políticas sectoriales tienen sobre la localización y la movilidad espacial de la población. Por último, se deben reconocer el valor económico integral, la función social y el peso simbólico que tiene el territorio para sus habitantes; esta percepción suele relacionarse intuitivamente con los pueblos indígenas, pero es relevante para toda la población. Por ejemplo, las redes sociales y el conocimiento del entorno adquiridos en un territorio son activos económicos y tienen peso simbólico para las personas; al no ser trasladables, en otros contextos territoriales se pierden. Por lo tanto, deben ser resguardados por las políticas públicas o compensados, en caso de pérdida por efectos de estas.

Cabe destacar que estos nuevos criterios relativos a las políticas de localización y movilidad de la población están comenzando a integrarse formalmente en las legislaciones nacionales y tienen gran afinidad con enfoques ampliamente usados en políticas públicas, como el de derechos, y con conceptos en boga en varios países de la región, con el de “buen vivir”. En el recuadro XI.1 se presenta, a modo de ilustración, el rango constitucional que han adquirido estos criterios en el caso del Ecuador.

Recuadro XI.1

ECUADOR: ARTICULADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008 VINCULADO CON EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS TERRITORIALES, INCLUIDO EL BUEN VIVIR

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Recuadro XI.1 (conclusión)

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

Fuente: L. Cuervo, "Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial", ponencia presentada en las X Jornadas de política económica "Propuestas de política económica ante los desafíos actuales", Málaga (España), 20 y 21 de octubre de 2011; y Gobierno del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

El principal hallazgo relacionado con el ámbito rural, su dinámica demográfica y sus relaciones con el desarrollo sostenible es la persistencia del éxodo rural, que va contra las predicciones optimistas de revitalización agrícola y revalorización del campo y la evidencia macroeconómica del dinamismo productivo de buena parte de los sectores primarios, que se asientan principalmente en el ámbito rural. Una paradoja similar se experimentó en las décadas de 1950 a 1970, cuando se registró el mayor impulso oficial a las reformas agrarias y a la modernización agrícola de la región. Contra la

expectativa original de aumento de la retención como resultado de ambos procesos, la emigración desde el campo continuó, si no se acentuó.

Este hallazgo y esta paradoja repetida sugieren que las políticas públicas tienen serias limitaciones para aumentar la retención de población en el ámbito rural. De lo anterior no se deduce que haya que inhibirse de actuar al respecto, ya que la emigración neta rural tiene secuelas en la composición de la población que pueden llegar a constituir trampas de pobreza. Pero más que políticas de retención —que, por otra parte, podrían atentar contra el derecho al libre desplazamiento dentro del territorio nacional—, lo que requieren las zonas rurales son intervenciones que ataquen simultáneamente sus condiciones de expulsión y sus asimetrías con las zonas urbanas, de manera que puedan también atraer población. La acción segmentada en una u otra dirección termina incentivando la migración hacia el ámbito urbano. Una alternativa emergente de política es el empleo rural no agrícola (en cierta medida, la contracara de los trabajadores primarios con residencia urbana), que está aumentando y que puede constituir una opción atractiva para la población rural e, incluso, para comunidades enteras. Todavía hay que investigar más al respecto, pero el fomento del empleo rural no agrícola puede diversificar la base productiva, contribuir a la permanencia de personal calificado en el ámbito rural —o incluso atraerlo de zonas urbanas, como acontece con el empleo rural no agrícola vinculado a la economía verde, el turismo rural y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), entre otros rubros— e incentivar la capacitación de los residentes rurales.

En cualquier caso, la constatación de que el dinamismo productivo y la emigración sostenida pueden ser concomitantes da pie a políticas de adaptación de las zonas rurales a escenarios futuros con población decreciente y escasez de mano de obra. Esta escasez, ya patente en algunos países de la región, pero que aún no se ha materializado en la mayoría, no es general ni permanente, sino más bien focalizada en ciertos grupos (con más capacitación) y estacional. Por eso, se resuelve con la migración o movilidad temporal o diaria de trabajadores que viven en áreas urbanas (o en otros países incluso) pero trabajan en zonas rurales. Bajo estas condiciones, las políticas de localización y movilidad en el campo ya no pueden limitarse solo a la población rural. Las medidas concretas atañen tanto a aspectos operativos —la manutención, el alojamiento y la circulación de esta fuerza de trabajo móvil— como a asuntos de protección social y de ejercicio de derechos de los migrantes, como acceso a la salud y al cuidado de los niños, formalización de los contratos, sindicalización y evitación de abusos, maltratos y discriminación.

La diversidad dentro del ámbito rural es crucial, porque ante situaciones heterogéneas las políticas homogéneas suelen fallar, al igual que ante condiciones diversas entre territorios rurales caben acciones en que al menos se reconozca y considere la especificidad de los diferentes territorios. Las zonas rurales cercanas a las ciudades o a las vías de conexión regional o nacional presentan ventajas desde el punto de vista productivo y social, y pueden servir de plataforma, a la vez que de lugar de referencia, para la acción pública (en particular los servicios) en el ámbito rural. En cambio, las zonas dispersas suelen carecer de conectividad física, lo que conlleva condiciones de aislamiento. Salvo en casos excepcionales, este aislamiento no constituye una barrera a la emigración, porque la información sobre el resto del mundo circula hasta en los lugares más recónditos; en cambio, sí complica significativamente la prestación de servicios básicos y el acceso a oportunidades existentes en otros lugares. Las medidas para contrarrestar este aislamiento son varias y entre ellas cabe mencionar las que: i) promueven una mayor conglomeración de la población rural, típicamente mediante la nucleación en poblados pequeños pero bien servidos y conectados; ii) identifican núcleos de población (urbana o rural) más accesibles para la población dispersa y que concentran la oferta de servicios básicos; iii) ofrecen, mediante diversos procedimientos, atención *in situ* a la población dispersa; iv) llegan directamente a la población aunque esté dispersa, de lo que son un ejemplo —aunque no exento de problemas y debates— los programas de transferencias condicionadas, que se iniciaron en zonas rurales y han tenido efectos importantes para la reducción de la pobreza; v) facilitan el traslado pendular (diario o por períodos más largos) de población a centros urbanos con propósitos múltiples (laborales, educativos, sanitarios o administrativos, entre otros); vi) aumentan la conectividad mediante el emplazamiento de rutas, vías y otras infraestructuras de conexión, y vii) facilitan la conectividad virtual usando las tecnologías de la información y las comunicaciones. En cualquier caso, todas estas medidas parten de una premisa básica: la población, con independencia del lugar en que resida, tiene derechos, entre ellos el de acceso a servicios básicos, cuyo cumplimiento debe garantizar el Estado.

Finalmente, las políticas rurales con un enfoque territorial no solo agrícola o campesino son necesarias en el marco de la “nueva ruralidad”. En el recuadro XI.2 se expone la experiencia del Brasil, Guatemala y

México en la implementación de políticas de desarrollo rural con una orientación territorial. Aún se necesita tiempo para que sea posible ofrecer balances rigurosos de estas políticas, pero, a la luz de la evidencia, se ajustan mejor a la dinámica productiva y sociocultural actual de las zonas rurales que las políticas y programas de desarrollo rural tradicionales.

Recuadro XI.2 EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

Durante la última década se han cosechado experiencias en varios países de la región que han incluido este nuevo enfoque territorial en su constitución, en nuevas leyes o en políticas de desarrollo rural.

En México se promulgó en 2001 la Ley de desarrollo rural sustentable, en que se establecía el enfoque territorial como marco conceptual y programático con que se orienta la estrategia de desarrollo de los municipios en el país. La ley se apoya en un amplio marco de procesos de descentralización, municipalización y federalización, producto de la modernización estatal, y ha generado importantes avances institucionales, como el Programa Especial Concurrente, los sistemas y servicios para áreas prioritarias de política, los colegiados territoriales, la planeación territorial participativa y la municipalización de la gestión territorial. La experiencia territorial mexicana apunta a generar estrategias comunes de programación, planeación y gestión de la inversión pública, bajo criterios de coordinación, articulación y concurrencia, favoreciendo una relación funcional y sinérgica entre los diferentes tipos de intervención pública en los territorios. Un claro ejemplo de esto es la aplicación del Programa Especial Concurrente como estrategia de ejecución de políticas sectoriales federales en los niveles municipales, en especial, rurales, con un presupuesto concurrente y una estructura interinstitucional conformada por la Comisión Intersecretarial, en la que participan 13 secretarías de Estado, coordinadas por la Subsecretaría de Desarrollo Rural y por estructuras para la coordinación en el nivel de los estados. Los colegiados territoriales propuestos en la ley se constituyen en una estructura institucional de gestión, participación, negociación y planificación en todos los niveles territoriales. Estos colegiados tienen como unidad básica los consejos municipales de desarrollo rural sustentable y los comités sistema producto como apoyo a la política productiva. De la mano de los colegiados surge un intenso proceso de planeación territorial participativa con objeto de orientar las demandas de productores, organizaciones y comunidades a través de planes de desarrollo rural, que determinan visiones prospectivas, ejes estratégicos y proyectos territoriales de desarrollo que se apoyan en las capacidades locales.

Recuadro XI.2 (continuación)

Finalmente, la experiencia mexicana da una gran importancia al proceso de municipalización de la gestión territorial, al favorecer acuerdos del Gobierno federal con los gobiernos locales y la coordinación con los gobiernos estatales. Estos mecanismos han conducido a la simplificación de la oferta de programas y a la descentralización de las reglas de operación.

Mientras tanto, el Brasil ha apostado por el desarrollo rural con enfoque territorial para combatir la pobreza y reducir las desigualdades sociales, y lo ha hecho a través del programa Territorios de ciudadanía, que se inició en el año 2008. El emprendimiento —que abarcaba 120 zonas— alcanzó a fines de 2009 una inversión de 10 billones de dólares, con millones de familias pobres como beneficiarias. Este programa es el más grande que se ha lanzado en América Latina y uno de sus principales éxitos ha sido promover el mundo rural desde el Gobierno federal brasileño y de los gobiernos municipales. El objetivo primordial era mejorar los ingresos y la calidad de vida de las poblaciones brasileñas más vulnerables y que sufren las mayores desigualdades en las zonas rurales del país. El fortalecimiento de las redes sociales de cooperación en los territorios, el reforzamiento de la gestión social y la creación de capacidades han sido estrategias acompañadas de la inclusión productiva de las familias beneficiarias. Al menos siete millones de brasileños participaron en el programa de desarrollo de políticas públicas en 120 territorios rurales. Durante el segundo año del programa se involucró al sector empresarial privado; un hito importante, puesto que para el Gobierno brasileño no se puede hablar de desarrollo integral sin la contribución de todos los actores de la sociedad.

Guatemala ha establecido varias instancias que promueven el desarrollo rural con un enfoque territorial. Por una parte ha orientado su estrategia de gestión hacia intensos procesos de ordenamiento territorial, producto de una normatividad que consagra la descentralización como el principio estructurador de una política que busca la cesión de competencias del Estado central a favor de los municipios y las instancias territoriales intermedias. Esta institucionalidad tiene sus bases en la aplicación de un principio de autonomía, el desarrollo de un sistema de consejos de desarrollo, un Gabinete de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Planeación Estratégica (SINPET). Asimismo, se instituyó el Gabinete de Desarrollo Rural, bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) de la Presidencia, con el liderazgo directo de la Vicepresidencia de la República y la participación de las instancias nacionales responsables de la política sectorial. Con este Gabinete, la responsabilidad del desarrollo rural recae en una instancia nacional y no sectorial, lo que ejemplifica la redefinición de los esquemas de poder, ya que esa misma institución es responsable del Plan de Desarrollo Rural del país. El Sistema Nacional de

Recuadro XI.2 (conclusión)

Planeación Estratégica Territorial engloba la planeación regional y territorial como marco de los planes estratégicos territoriales, formulados, concertados y gestionados con una alta participación del modelo de consejos territoriales. Estos planes tienen carácter integral, multisectorial y de largo plazo. Por último, en 2009 se diseñó una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral a partir de los notables resultados obtenidos en los espacios de diálogo, entre el gobierno y diversas organizaciones sociales, sobre desarrollo rural integral y la resolución de la conflictividad agraria laboral y ambiental. El objetivo principal de esta política es lograr un avance progresivo y permanente de la calidad de vida de los sujetos de política y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y el uso sostenible de recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar un desarrollo humano integral sostenible en el área rural.

Fuente: Rafael Echeverri y Octavio Sotomayor, 2010 [en línea] <http://www.reflejosocial.com/politicas-sociales/territorios-de-ciudadania-una-apuesta-de-brasil-por-el-desarrollo-rural>.

Los territorios de baja densidad, que constituyen una parte importante del espacio regional y son clave para el desarrollo sostenible global, aún tienen escaso peso demográfico dentro del total nacional. No obstante, han ganado protagonismo gracias a poblaciones mayores que en el pasado, una red de asentamientos humanos más numerosa y diversificada (con metrópolis y ciudades intermedias) y la constitución de una identidad propia y compleja, basada en un crisol de culturas y en una relación especial con el Estado, que durante mucho tiempo impulsó el traslado de población a estos territorios.

Las políticas de desarrollo sostenible dependen inevitablemente de las especificidades de cada territorio. Sin embargo, hay algunos criterios generales que deben ser considerados en los territorios de baja densidad demográfica. Uno es la continua dependencia del apoyo estatal de muchos de estos territorios; incluso aquellos cuyo atractivo se ha cimentado en la inversión privada y en industrias rentables (por ejemplo, el turismo) necesitan de un involucramiento activo del Estado para atender un conjunto de externalidades (entre ellas las ambientales y las relativas a la seguridad ciudadana) y para proveer bienes y servicios públicos vitales para el buen funcionamiento de la industria. Los intentos del poder central de cortar unilateralmente esta dependencia

han desencadenado conflictos no menores. De esta manera, en el corto plazo las políticas de apoyo a estas zonas difícilmente podrán dejar de aplicarse. Tal vez el desafío político y financiero para los Estados no sea ya continuar el poblamiento de estos territorios, sino mantenerlo de manera sostenible, lo que en algunos casos puede revestir complejidad y requerir un considerable esfuerzo de inversión e innovación.

Otro criterio ineludible es la consideración de la población originaria, típicamente indígenas, que se ha constituido en un agente que redefine las opciones de la ocupación y que, además, reclama derechos y atención específicos al Estado-nación. Estas comunidades fueron invisibilizadas y menospreciadas durante los procesos de ocupación inducida por el Estado. Muchas veces fueron violentadas y engañadas por actores interesados en las riquezas naturales de sus territorios. En la actualidad, la mera organización de estos pueblos los convierte en agentes relevantes. Además, desde el Estado se advierte un nuevo trato, impulsado por actores e instancias internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En América Latina, ejemplos ilustrativos de esta nueva posición del Estado que reconoce el patrimonio y los derechos históricos de los pueblos indígenas respecto de sus territorios son la nueva constitución del Ecuador¹⁴ y, en el mismo país, el reciente Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización, en que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos amazónicos sobre ese ecosistema. Cabe destacar que esto se hace en el marco de una ley que aún no se ha elaborado, por lo que solo el contenido final de esa ley permitirá evaluar el alcance de los reconocimientos. En varios de estos territorios hay conflictos entre actores foráneos y los pueblos indígenas originarios. El origen concreto del conflicto difiere (represas, plantas generadoras de energía, minas, sumideros, plantaciones, vías e instalaciones varias), pero lo que se mantiene es la reacción de la comunidad local cuando siente que no es escuchada o que sus derechos son atropellados. Esto último es clave, porque en muchos casos estas explotaciones generan trabajo y recursos para la población local (excluyendo lo devengado por compensaciones,

¹⁴ En particular en su artículo 57.

que normalmente no contribuyen al desarrollo de las comunidades) y, por ende, podrían ser bienvenidas por estos habitantes y resultar beneficiosas para el desarrollo sostenible de estas áreas. Pero la experiencia hasta la fecha muestra una inquietante prepotencia de los inversores y de los responsables de adoptar decisiones a nivel central, que aún se afirman en el discurso abstracto de las necesidades del país y de pingües ganancias para validar los proyectos y olvidan que es la población local la que sufre sus secuelas y la que muchas veces no tiene acceso a los beneficios. Con estas ilustraciones no se pretende omitir del análisis la importancia del poder central en el diseño e implementación de políticas y programas de desarrollo sostenible del país. Solo se intenta subrayar la emergencia de un nuevo escenario en que resulta inadmisibles aplicar medidas que pasen por alto la opinión, los intereses y la cosmovisión de las comunidades que residen en estas zonas de baja densidad.

Finalmente, en la nueva concepción sobre estos territorios se otorga gran importancia a su preservación y como argumento para ello se destaca su valor para la biodiversidad y los equilibrios ecosistémicos globales, como se aprecia en el recuadro XI.3. Esto supone que, al menos desde el punto de vista formal, hay una inquietud específica por los efectos ambientales de la ocupación y explotación de estas zonas, lo que ratifica las diferencias respecto de los programas de asentamiento de población del pasado, que ningunearon estos asuntos. No es raro, entonces, que en los listados de buenas prácticas identificadas en la región en materia ambiental, en el marco de las discusiones nacionales e internacionales preparatorias de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, la institucionalidad creada y las políticas y programas implementados para resguardar, resarcir y recuperar estos ecosistemas ocupen un lugar de privilegio (véase el recuadro XI.4). Ahora bien, el hecho de que en la Amazonia brasileña coexistan estos logros con situaciones en que predomina el daño ambiental y la expulsión o exclusión de la población local revela el carácter fractal de las relaciones entre población y desarrollo, por lo que las iniciativas públicas exitosas a escala nacional deben ser reforzadas a escala local, donde por diversas razones no operan adecuadamente.

Recuadro XI.3

PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA Y LA ETNICIDAD EN LA AMAZONIA: EL EJEMPLO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ECUADOR

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

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

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

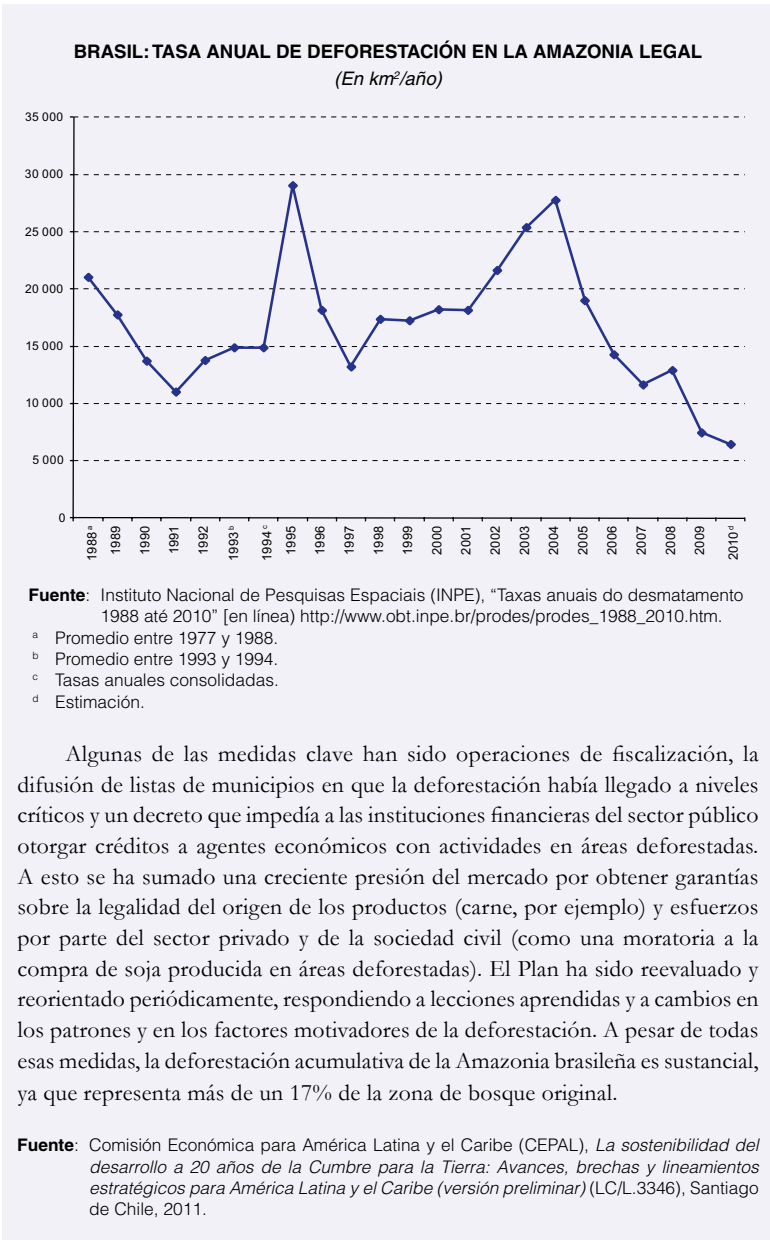
Fuente: Gobierno del Ecuador, Código orgánico de organización territorial, autonomías y descentralización [en línea] <http://asambleanacional.gob.ec/leyes-asamblea-nacional.html>.

Recuadro XI.4

EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA LEGAL DEL BRASIL (PPCDAM)

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

Recuadro XI.4 (conclusión)



Respecto de las áreas fronterizas, las recomendaciones de política están directamente relacionadas con los espacios analizados. Existen importantes diferencias entre estos espacios, que incluyen desde áreas donde se ha consolidado un ámbito propiamente transfronterizo y la migración y la movilidad de la población configuran un mecanismo de integración regional (por ejemplo entre el Ecuador y Colombia), hasta zonas donde la frontera define más bien un espacio de distinción y separación de dos naciones, entre las cuales el intercambio migratorio (típicamente asimétrico) tiene un alcance nacional (por ejemplo, en el caso de Haití y la República Dominicana). Sin embargo, a pesar de esa diversidad, emerge un conjunto común de problemas y déficits que ameritan políticas específicas.

Las políticas relativas a la salud, en particular la sexual y reproductiva, son claves por cuanto los servicios de salud en las zonas de frontera son claramente deficientes o no bastan para atender la demanda, incluso de la población nativa. En ese sentido, la principal recomendación de política es integrar a los gobiernos locales en el esfuerzo de adecuar la oferta a las necesidades reales de la población fronteriza, tanto la local como la migrante. Asimismo, es crucial incorporar a esta tarea a las organizaciones de la sociedad civil, que pueden aportar mucha experiencia en materia de atención de salud de migrantes.

Sobre las desigualdades regionales, las políticas son más conocidas, lo que no quiere decir que tengan garantizado el éxito. Desde una perspectiva de población, es prioritario el reconocimiento del derecho a migrar y de los réditos de la migración desde regiones pobres hacia regiones ricas, tanto para las personas que migran como para la economía nacional y la de las regiones dinámicas. Por otra parte, también es preciso reconocer que la redistribución de la población genera también adversidades para personas y territorios. En el caso de las personas, sobre todo cuando predominan los factores de expulsión y hay menos capacidad para una decisión planificada e informada. En el caso de los territorios, cuando se trata de regiones tradicionalmente pobres que pierden recursos humanos calificados por la emigración, de modo que se propician trampas de pobreza. Estos efectos ameritan una actuación considerando los criterios expuestos al inicio de esta

sección. En esa línea, la CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ha insistido en la necesidad de políticas de desarrollo regional renovadas, que apunten a reducir diferencias entre los territorios mediante el cumplimiento de los derechos de las personas en todos los espacios subnacionales y la promoción de una competitividad sostenible basada en las potencialidades regionales, en una adecuada distribución de los beneficios de la actividad económica y en un liderazgo estratégico sólido desde el punto de vista técnico, pero democrático y participativo a la vez (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009). Entre los instrumentos propuestos para implementar estas políticas están: i) las estrategias de desarrollo regional sostenible, elaboradas bajo un liderazgo local democrático (electo) y con la participación de las fuerzas vivas de la región; ii) los fondos de redistribución de recursos entre las regiones; iii) los modelos de asociatividad de múltiples actores para actividades productivas locales, denominados *clusters* en la literatura técnica; iv) la construcción de infraestructura o el establecimiento de vías para la conectividad física y virtual, tanto dentro de las regiones como entre estas y el resto del país (o del mundo, incluso), y v) la descentralización efectiva, que empodere a los gobiernos y comunidades locales y que compense las desigualdades de base que hay entre los diferentes municipios. Debido a esta diversificación de componentes (productivos, sociales y políticos) y la adición de instrumentos disponibles para las políticas regionales, se ha subrayado que en la actualidad hay familias de políticas regionales, más que una sola política regional (véase el recuadro XI.5).

La persistencia de la urbanización —incluso en períodos álgidos para el ámbito urbano, que incluían llamados a acciones para evitar su continuación—, la evidencia de las ventajas y potencialidades que conlleva y su gradual moderación llevan a concluir que las políticas para frenar la urbanización no solo son discutibles por razones técnicas y de derechos; también lo son en términos prácticos, pues casi con seguridad fracasarían. Una implicación clave de política que se deriva del avance de la urbanización es que las demandas y los requerimientos sociales no solo se concentrarán en las ciudades, sino que acentuarán su perfil urbano.

Recuadro XI.5 HACIA UN ENFOQUE DE FAMILIA DE POLÍTICAS TERRITORIALES

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

Otro elemento importante de esta nueva perspectiva de familias de políticas territoriales en América Latina es que ha puesto en evidencia que el crecimiento exportador regional no necesariamente se ha traducido en un mayor desarrollo regional. Por lo tanto, resulta decisiva una buena articulación política e institucional entre los niveles centrales y regionales para conciliar y hacer sentir los beneficios del crecimiento económico en diversas escalas. Esta articulación se ha visto reforzada últimamente por las nuevas estrategias para combatir la pobreza, en que se aprecia que algunos programas nacionales cumplen también funciones descentralizadas; al mismo tiempo, se observan programas locales que cumplen, además, funciones nacionales. Esto provoca que la preocupación se centre en la articulación entre diferentes niveles de gobierno.

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

Fuente: J.C. Ramírez, I. Silva y L.M. Cuervo, “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

En la década de 2000, la reducción del ritmo de crecimiento de la población urbana se unió en una combinación virtuosa a mayores recursos fiscales, la revalorización de lo urbano y de las ciudades en general y una creciente decisión política para actuar en materia urbana. Esto se expresó en políticas públicas específicas para enfrentar los diferentes “déficits urbanos” acumulados durante muchas décadas —entre otros factores, por la aceleradísima expansión de la población urbana entre las décadas de 1940 y 1970— en ámbitos como vivienda, servicios, básicos, transporte

masivo y espacios colectivos, entre otros. Tales iniciativas han rendido frutos y algunos de estos déficits han comenzado a reducirse, aunque de manera moderada y con variaciones entre los países y a escala subnacional. En estas políticas se han comenzado a incorporar criterios novedosos en materia de reconocimiento de derechos de la población, función social de la propiedad urbana, construcción y funcionamiento integrado de la ciudad, sostenibilidad y cuidado del medio ambiente, participación ciudadana en decisiones (incluida la elaboración de presupuestos) y valoración de la diversidad. Una expresión palmaria de este espíritu emergente de las políticas urbanas fue el Estatuto de las ciudades y la posterior creación del Ministerio de las ciudades en el Brasil; de hecho, en el inciso I de su artículo 2 se establece como directriz de la política urbana:

El derecho a ciudades sostenibles se entiende como el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras¹⁵.

Con todo, esta misma experiencia revela que pasar del espíritu a un cambio efectivo de proceder es complicado, sobre todo si hay muchos intereses en juego (véase el recuadro XI.6).

Recuadro XI.6 EL ESTATUTO DE LAS CIUDADES DEL BRASIL: APORTES, LIMITACIONES Y DESAFÍOS

El “Estatuto das Cidades” (Ley 10.257 de la República Federativa del Brasil, promulgada el 10 de julio de 2001) es uno de los hitos más relevante en materia de legislación, institucionalidad, política e ideario urbano de la década de 2000 en América Latina. Fue antecedido por un movimiento social de alcance más amplio que culminó con la constitución de 1988. Esta nueva carta magna, calificada de “ciudadana” por su énfasis en los derechos de las personas, contiene una sección de política urbana (artículos 182 y 183), que otorga rango constitucional al ordenamiento territorial local.

El principal objetivo del Estatuto de las ciudades fue establecer las directrices generales de la política urbana y reglamentar los artículos antes mencionados, que versan, *grosso modo*, sobre la exigencia de un plan director para todos los municipios con más de 20.000 habitantes, la noción de función social de la propiedad urbana y sus vinculaciones con procedimientos para evitar la especulación y promover el acceso a suelo urbano (Urani, 2010).

Respecto de las directrices de política urbana, se destacan la gestión democrática por medio de la participación popular, la cooperación entre el

¹⁵ Véase [en línea] www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Recuadro XI.6 (continuación)

Gobierno, la iniciativa privada y otros sectores para la consolidación del proceso de urbanización, el establecimiento del plan director como instrumento básico de la planificación, el desarrollo y la expansión urbana, y la planificación de las regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones. Entre los instrumentos que estableció, además del plan director y de las instancias formales de participación comunitaria, están las zonas especiales de interés social (ZEIS). Estas apuntan a la regularización de los asentamientos informales y a la viabilización de la construcción de viviendas de interés social (VIS) mediante varios instrumentos, entre ellos la exigencia de cotas mínimas de VIS en cada emprendimiento (Rodrigues, 2011; Urani, 2010). Asimismo, se establecieron otras medidas e instrumentos contra la especulación inmobiliaria y a favor de la regularización de la propiedad. Desde el punto de vista institucional, el estatuto se vio reforzado por la creación del *Ministerio das Cidades* en 2003 y la instalación de los conceptos de derecho a la ciudad y derecho a la vivienda a partir de la constitución ciudadana.

No obstante sus aportes formales y sus logros concretos —entre ellos, multiplicación de los planes directores, de los espacios e instancias de participación, de las redes de servicios básicos, de los programas de radicación, regularización y mejoramiento de asentamientos informales, y de la construcción de vivienda de interés social (Rodrigues, 2011)—, su impacto concreto ha sido inferior al esperado y ha tenido diversas segmentaciones según el tipo de ciudad (en general, las menores están más rezagadas en su implementación), voluntad y capacidad del gobierno local y estatal, entre otros factores. Además, diversos investigadores plantean que no ha logrado encaminar el modelo de desarrollo urbano del Brasil hacia una dirección plenamente sostenible e inclusiva. Respecto de esto último se critica tanto la persistencia de modalidades cortoplacistas, poco transparentes, especulativas e informales de expansión y edificación en las ciudades, en que el énfasis se pone en la vivienda como mercancía y no como derecho a una morada adecuada. Según una de las principales impulsoras del Estatuto y actualmente crítica de su implementación y resultados:

Desde el punto de vista de la gestión territorial, aunque desde 2001 esté aprobado un nuevo marco normativo—el Estatuto de la ciudad— que, teóricamente, dotaría a los municipios de mayor poder sobre el proceso de urbanización, las formas predominantes de regulación —la parcelación del suelo y la zonificación— sufrieron pocas modificaciones y no se produjo ningún consenso político sobre la función social de la propiedad. Lo mismo podemos afirmar en relación con las instancias participativas en el terreno del desarrollo urbano: aun después de ser institucionalizadas no ganaron peso ni arraigo suficientes para invertir el sentido de los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo urbano en el país. Queda fuera

Recuadro XI.6 (conclusión)

del ámbito de este artículo analizar los obstáculos que se opusieron a la aplicación de esta agenda, ni las innovaciones y formas de resistencia que estas propiciaron. A efectos de la hipótesis que pretendemos presentar, más que una supuesta “voluntad política” de aplicar un plan director participativo o de fortalecer instancias de participación, los gobiernos carecen claramente de incentivos para hacerlo, ya que, como veremos más adelante, en el actual modelo federativo y sistema político brasileños los procesos de toma de decisiones acerca de las inversiones y el destino de la ciudad están estructurados sobre otra lógica (Rolnik y Klink, 2011, pág. 14).

A lo anterior, más adelante se añade lo siguiente:

Predomina la idea de que la vivienda es una mercancía o, incluso, un activo financiero, en un contexto en que lo más importante es producir casas masivamente. Evidentemente, eso no guarda una relación directa con la vivienda adecuada (Rolnik, 2011, pág. 41).

Fuente: André Urani, “O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras”, *Regiões metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Fernanda Magalhães (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010; Fabiola Rodrigues, “Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000”, *RELAP*, año 5, N° 8, enero/junio de 2011; R. Rolnik y Jeroen Klink, “Crescimento economico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?”, documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la ANPUR, Rio de Janeiro, 2011 [en línea] www.observatoriodasmunicipios.net/download/raquel_rolnik.pdf; y R. Rolnik, “Entrevista, Moradia é mais que um objeto físico de quarto paredes”, *Revista electronica e-metropolis*, N° 5, año 2, junio de 2011.

Cuando se examinan las ciudades (localidades de 20.000 habitantes o más) resulta difícil extraer conclusiones de política, por dos razones. Primero, porque son más de 2.000; de hecho en el capítulo IX del documento se presentan cuadros que contienen entre 950 y 1.950 ciudades, aproximadamente, dependiendo de la ronda censal y de los indicadores expuestos. En segundo lugar, porque hay mucha heterogeneidad entre las ciudades, ya que algunas registran tasas de crecimiento demográfico superiores al 5% y otras tienen tasa negativas. Por ello, los análisis se hacen finalmente respecto de agrupaciones de ciudades con arreglo a su número de habitantes.

El análisis empírico del sistema de ciudades regional —sistema en el sentido más elemental del término— conduce a tres hallazgos relevantes a efectos de política.

El primero, sorpresivo, es que más de la mitad de las ciudades registran emigración neta, lo que se debe a la condición expulsora de las ciudades pequeñas (de entre 20.000 y 50.000 habitantes) dentro del sistema urbano

(en su intercambio con las localidades de menos de 20.000 habitantes ganan población). Esta situación es concomitante con niveles de vida —medidos con indicadores aproximados a los usados para el seguimiento de los ODM— sistemáticamente inferiores en estas ciudades, en comparación con las que tienen mayor tamaño. Los resultados alertan contra la idealización de la vida y el funcionamiento de las ciudades pequeñas. Con el debido resguardo de la heterogeneidad dentro de este grupo de ciudades pequeñas, puede concluirse que las posibilidades de que estas enfrenten en términos competitivos al resto dependen de políticas y programas que se orienten a reforzar su infraestructura y servicios básicos, su conectividad e integración funcional con el resto de las ciudades y su disponibilidad de recursos financieros y humanos.

El segundo hallazgo es que las ciudades medianas —a muy grandes trazos, las que tienen entre 50.000 habitantes o más y menos de 1 millón— sí tienden a presentar indicadores sociales con valores que se sitúan en el promedio urbano de sus países o superiores a este. Además, atraen población, lo que sugiere dinamismo económico y refuerza el bono demográfico. Por ello, la participación de este segmento en el sistema de ciudades ha estado aumentando. Aunque nuevamente la heterogeneidad limita las generalizaciones, este componente del sistema de ciudades parecería tener bases sólidas para articularse funcionalmente con las más grandes e incluso competir con ellas en diversos rubros. En términos de política se trata de una gran potencialidad que puede guiar los intentos de desconcentración y diversificación de los gobiernos interesados en ello, a la vez que reforzar el dinamismo económico nacional.

Las políticas de fortalecimiento de la red de ciudades intermedias deben dar prioridad a evitar que en estas reproduzcan las complicaciones y los males que afectan a las ciudades grandes. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, en pocos casos el crecimiento demográfico acelerado será un factor decisivo al respecto. Se deberá a otros factores, entre ellos la falta de planificación, las debilidades técnicas en materia de gestión, la ausencia o inadecuación de la inversión pública, la falta de recursos —sea por escasez de las transferencias centrales o por limitaciones para la captación de recursos locales—, la desactualización o el descuido de las normas de protección ambiental, las complicaciones para desarrollar alianzas público-privadas y para atraer inversión privada, y la incapacidad de asumir los nuevos retos que impone la creciente participación ciudadana. En lo que atañe a la planificación de estas ciudades, elaborar escenarios de

crecimiento de la población y de la superficie habitada es imprescindible para la definición de políticas y programas locales (ciudadinos, en este caso) y para la toma de decisiones de mediano y largo plazo. Estos ejercicios son conocidos para el caso de las grandes ciudades, que cuentan con más recursos y capacidad técnica para llevarlos a cabo, pero aún son poco frecuentes en las ciudades intermedias y pequeñas (en estas últimas resultan más difíciles de implementar por razones técnicas y financieras). No obstante, los avances tecnológicos y la creciente disponibilidad de información a escala local están facilitando el diseño de estos escenarios, que permiten, entre otras cosas, anticipar la localización de la inversión pública y local, definir las redes de transporte centrales y locales, y estimar la demanda futura para actores privados (Martine y otros, 2008).

El tercer hallazgo consiste en que el balance de fortalezas y debilidades de las grandes ciudades de la región es auspicioso, si se compara con lo que ocurría hace un par de décadas, aunque también desafiante y con márgenes de incertidumbre no menores. La dinámica demográfica ha desempeñado una función al respecto, porque han cesado las oleadas de inmigrantes a las grandes urbes, pero en la mayoría de los casos estas siguen registrando inmigración neta, lo que amplifica y extiende su bono demográfico y aplaza un envejecimiento inevitable. Asimismo, las políticas y los programas para enfrentar los déficits urbanos se han desplegado con particular ímpetu en las grandes ciudades y en algunos casos hay importantes signos de progreso.

Ahora bien, hay que destacar dos desafíos de política que atañen a los aglomerados metropolitanos. Uno de ellos es la ausencia de gobiernos metropolitanos legitimados políticamente, solventes en materia financiera y bien dotados desde los puntos de vista técnico y administrativo. La propuesta intuitiva frente a esta ausencia es la constitución de autoridades metropolitanas electas dentro de la estructura formal del poder de los países. Sin embargo, esa proposición encuentra resistencias poderosas, de modo que convendría contar también con enfoques y planes alternativos que permitieran llegar a alguna instancia de poder formal y técnico con liderazgo y facultad de planificación integral de la metrópolis, como se plantea en el recuadro XI.7. El segundo desafío se refiere a los déficits que se manifiestan cuando las intervenciones metropolitanas tienden a diluirse frente a determinantes estructurales que deben ser enfrentados con políticas nacionales de alcance. Es el caso de la inseguridad ciudadana, que tiene

raíces en la pobreza, la desigualdad y la desconfianza hacia las instituciones encargadas, entre otros factores. Lo mismo ocurre con la congestión vehicular, cuando las limitaciones de infraestructura y las complejidades de la geografía y la topografía conspiran contra ciertas soluciones en muchas grandes ciudades y, al mismo tiempo, el mercado promueve y consolida una cultura del automóvil particular que mella, al menos parcialmente, los esfuerzos por mejorar el transporte colectivo y aumentar la cantidad de personas que lo usan. También resulta complicado actuar frente a otros asuntos, como la segregación residencial, en que los países de la región tienen poca experiencia de política y cuentan con escasos instrumentos operativos de intervención. Pero la dificultad que entraña el abordaje de estos problemas no significa que sean intratables. Por eso mismo, compartir experiencias de política sobre estos temas con instancias de otras latitudes y, mejor aún, de América Latina (cooperación Sur-Sur) puede ser de gran utilidad, aunque al final cada país o ciudad deba adaptar las intervenciones a su propia realidad.

Recuadro XI.7
EL GOBIERNO METROPOLITANO: NECESIDAD,
DESAFÍOS Y OPCIONES

En el territorio de las áreas metropolitanas coexisten gobiernos de distinto tipo y ámbito de actuación. Estas áreas suelen estar conformadas por varias divisiones político-administrativas menores (DAME, en su mayoría municipios), normalmente cada una con su propio gobierno local, por lo que en primer lugar se produce una acumulación de gobiernos con diferentes intereses, orientación política, recursos financieros y condiciones ambientales. Dado que en muchos casos estas zonas ocupan parte de una división político-administrativa mayor (DAM), sobre ellas se encuentra el gobierno de la DAM, que tiene una jurisdicción más extensa y no posee facultades para gobernar como un todo el aglomerado metropolitano. En general, la existencia de alguna alcaldía mayor o gobierno metropolitano es una excepción, salvo en el caso de las ciudades que están total o casi totalmente contenidas en una jurisdicción creada especialmente (como el Distrito Capital de Bogotá, capital de Colombia y del Departamento de Cundinamarca a la vez) y cuya administración corresponde a una suerte de gobierno metropolitano.

La escasez relativa de gobiernos metropolitanos puede resultar paradójica, habida cuenta de las necesidades de visión y gestión integrales que tiene toda área metropolitana. En la literatura se consignan varios factores que inciden en esta aparente incongruencia, como los celos para la cesión de competencias desde los niveles de gobierno superiores e inferiores, el rechazo a nuevos gobiernos por ser estructuras demasiado alejadas de la ciudadanía y los temores frente al poder que adquiriría este gobierno metropolitano. En un reciente estudio se concluye lo siguiente:

Recuadro XI.7 (continuación)

Pese a la importancia del buen gobierno de las áreas metropolitanas para la economía y el bienestar de gran parte de la población, la mayoría de los gobiernos centrales y estatales de América Latina son reticentes a crear entidades metropolitanas monistas o supramunicipales. Los gobiernos prefieren estructuras dualistas y de cooperación voluntaria en sus intentos por mejorar la gestión metropolitana. Irónicamente, aunque la necesidad de una mejor gestión se deriva de la importancia económica y política de las áreas metropolitanas, ese mismo peso económico y político es el que impide a las esferas de gobierno superiores crear entidades supramunicipales monistas (Magalhaes, 2010, pág. 14).

Ante esta dificultad para establecer gobiernos específicamente metropolitanos hay alternativas, que pueden ser inferiores en términos de gobernanza teórica, pero que quizá resulten más viables políticamente. Una de ellas es la de arreglos funcionales tecnocráticos que asumen la gestión de ciertos asuntos sectoriales desde una jurisdicción y un enfoque metropolitanos. Se trata, por ejemplo, de las autoridades metropolitanas responsables en materia de transportes y servicios básicos. Otras son figuras, también tecnocráticas, que se encargan del manejo integral de la ciudad como gestores metropolitanos. Sin embargo, la tecnocracia no soluciona el problema central del gobierno, que es político y guarda relación con la representatividad, por un lado, y con la capacidad de negociación con autoridades electas inferiores y superiores (geográficamente hablando). En esa línea, en un reciente trabajo basado en el análisis comparativo se plantea que:

El examen de casos indica que la mejor opción a mediano y largo plazo es la creación de arreglos funcionales para la administración metropolitana en que participen todas las esferas de gobierno (local, estadual y central). Eso requiere estructuras de gobierno que compensen el dominio económico, demográfico y fiscal de los municipios centrales y que les permitan, al mismo tiempo, mantener un grado de influencia que no los aleje de la participación. Los arreglos de gobierno con poder de voto orientados a acciones calificadas pueden servir para ese propósito y también para crear empresas públicas, comisiones o comités que gestionen infraestructuras y servicios esenciales de agua y alcantarillado, salud, educación, transportes, ordenación del uso del suelo, protección ambiental y vivienda a costos accesibles. Esas estructuras deberían posibilitar la plena participación de los interesados en la toma de decisiones e, incluso, en su calidad de entidades sectoriales, deberían impedir la concentración del poder fiscal y de decisión inherentes a una entidad nacional monista.

Por otra parte, en un reciente estudio basado en la experiencia de seis países federales de América (incluidos el Canadá y los Estados Unidos) se concluye lo siguiente:

Recuadro XI.7 (conclusión)

Cuando empezamos el estudio, imaginamos que el futuro residía en el reconocimiento de que un tercer o cuarto nivel de gobierno federal metropolitano facilitaría el planeamiento y la visión necesarias para el desarrollo integrado y equitativo de los grandes centros urbanos que abarcan varias jurisdicciones y ciudades... Hasta cierto punto, fuimos rehenes de una de las visiones de “metropolitano” que comenzamos a cuestionar desde el principio, o sea, que el concepto metropolitano inevitablemente supondría una organización más centralizada y de una escala urbana mayor en torno a un área central, a pesar de que abogábamos por dar preferencia al nivel local sobre el regional. Por el camino, comenzamos a reflexionar sobre el hecho de que la gobernanza metropolitana puede (y debería) más bien construirse de abajo arriba o de dentro afuera, y no derivarse de una “arquitectura de paraguas” insertada de arriba abajo en la realidad política y socioeconómica existente... En resumen, las experiencias que hemos examinado sugieren que no se trata de esperar la acción de liderazgo federal ni de que se produzcan enmiendas constitucionales, ni de limitarse a aguardar a que se cumpla ese objetivo sin necesidad de mucha coordinación, sino de apoyar y estimular el crecimiento de un gobierno metropolitano más amplio, basado en confederaciones de entidades locales. Por supuesto, esa constatación no se limita a arreglos federales, sino que también se puede aplicar a los gobiernos unitarios, así como donde existan niveles de jurisdicción administrativa estatal o regional. En todos nuestros estudios de caso, con excepción de los de un país, se destaca el papel que los gobiernos estatales pueden ejercer y muchas veces ejercen... Nuestras conclusiones son las siguientes: i) los gobiernos regionales ofrecen la mejor base para emprender la construcción de una administración metropolitana capaz de prestar servicios urbanos eficientemente, pero no existe un único camino; ii) se precisa algún nivel de estructura de gobierno participativa para las áreas metropolitanas con objeto de desarrollar políticas adecuadas para mejorar la vida de las personas de manera equitativa (Wilson, Spink y Ward, 2011, págs. 40 y 41).

Fuente: A. Orellana, “La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios”, *Revista Eure*, v. XXXV, N° 104, abril de 2009; R. Wilson, P. Spink y P. Ward, “Governança metropolitana” nas Américas, *Cadernos Metrópole*, São Paulo, vol. 13, N° 25, enero-junio de 2011.

De hecho, la CEPAL ha formulado sugerencias de política sobre esta materia, aprovechando la experiencia internacional y algunas iniciativas pioneras en la región. Así, aun reconociendo las dificultades existentes para actuar en este terreno, la CEPAL ofrece un abanico general de intervenciones, entre las que destacan: a) reducir la desigualdad en los

servicios básicos municipales mediante el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos locales pobres, para lo cual se sugiere la instrumentación de fondos de redistribución de los impuestos territoriales, una asignación compensatoria por parte del gobierno central, asignaciones zonales y programas especiales en barrios vulnerables; b) facilitar el acceso al suelo urbanizado a los pobres en zonas distintas de su localización tradicional (periferia o áreas deprimidas del centro o pericentro) mediante subsidios especiales, normas sobre localización de la vivienda social y medidas para evitar el acaparamiento y la especulación con suelos escasos; c) promover la participación y la agrupación de las familias pobres que requieran vivienda para lograr mejores negociaciones con los oferentes de vivienda (Estado y agentes privados), en particular en cuanto a su localización, y d) actuar concomitantemente sobre otros ámbitos donde opera la segregación, como el escolar, lo que supone una recuperación de la diversidad social de la escuela pública y un mejoramiento de su calidad.

Finalmente, las políticas destinadas al cuidado y la protección del ambiente urbano estarán en el centro de la agenda latinoamericana en las próximas décadas. Si bien a escala internacional son algunos territorios rurales de la región los que destacan como protagonistas de los equilibrios ecosistémicos globales, las ciudades de América Latina también aparecen en los foros internacionales como íconos del deterioro ambiental. La evidencia sistematizada en el documento y en varios otros recientes introduce un matiz importante con respecto a este estigma, por cuanto en los últimos años se han desplegado iniciativas que han permitido reducir el deterioro ambiental en varias ciudades de la región. Además, la amplia red de servicios básicos permite un cierto grado de control sobre el manejo de los recursos hídricos y la disposición de los residuos y desechos. En cualquier caso, no hay duda de que las ciudades de la región requieren mejorar sus niveles de exigencia en materia de protección ambiental. El tratamiento y el reciclaje de los residuos es una prioridad para evitar que las ciudades se conviertan en vectores de daño ambiental por transferencia de sus desechos a otros ecosistemas. La ecoeficiencia es un criterio que debe guiar el crecimiento y la renovación de las ciudades, para lo que tiene que ser promovida mediante disposiciones legales y reglamentarias e incentivada por diversos mecanismos (subsidios, ventajas tributarias y créditos blandos, entre otros). Pero eso no basta. Al final son los

patrones de producción y consumo urbanos los que definen buena parte del impacto ambiental de las ciudades, por lo que tanto las empresas como los hogares y las personas deben incorporar la noción de sostenibilidad y de cuidado ambiental en sus comportamientos. La abogacía, la concientización y la educación son importantes para este cambio conductual. Asimismo, la participación ciudadana suele servir como mecanismo de control, denuncia, fiscalización y hasta reprimenda contra las empresas e individuos que dañan el medio ambiente. Por su parte, los marcos institucionales son clave, tanto por las normas y castigos que imponen como por los incentivos que establecen. En suma, la promoción de conductas responsables y protectoras del ambiente, junto con el escarmiento a los infractores y la internalización de los costos del sobreconsumo confluyen en una trilogía de política poderosa para promover el desarrollo urbano sostenible en América Latina.

Bibliografía

- Banco Mundial (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica*, Washington, D.C.
- Bell, M. y S. Muhidin, (2009), “Cross-National Comparisons of Internal Migration”, *Human Development Research Paper*, N° 2009/30, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL) (2009), “Urbanización en perspectiva”, *Observatorio demográfico*, N° 8 (LC/G.2422-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.10.II.G.57.
- _____ (2005), “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.
- _____ (1984), “Políticas de redistribución de la población en América Latina”, *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (versión preliminar)* (LC/L.3346), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.

- _____ (2010b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.2428-P), Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2005), “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.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), “Población, equidad y transformación productiva”, *Libros de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2011), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012*, San José.
- _____ (2009), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2009-2010*, San José.
- CEPAL/FAO/RIMISP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) (2003), “La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 27 (LC/L.1941-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.100.
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), “El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.68.

- Dirven, M. (2011), “El empleo rural no agrícola: Tendencias, interpretaciones y políticas”, documento presentado en la reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 16 y 17 de agosto.
- Echeverri, R. y O. Sotomayor (2010), “Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica”, *Documentos de proyectos*, N° 376 (LC/W.376), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2007), “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas” [en línea] <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/29076/ILPES-ALC%20Economia%20y%20territorio.pdf>.
- Jordán, R. y D. Simioni (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.
- Jordán, R., J. Rehner y J. Samaniego (2010), “Regional panorama, Latin America: Megacities and sustainability”, *Documentos de proyecto*, N° 289 (LC/W.289), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Linn, J. (2010), “Urban poverty in developing countries. A scoping study for future research”, *Working Paper*, N° 21, Washington, D.C., Wolfensohn Center for Development.
- Magalhães, Fernanda (ed.) (2010), *Regiões metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martine, G. y otros (eds.) (2008), *The New Global Frontier: cities, poverty and environment in the 21st century*, Londres, Earthscan Publications.
- Naciones Unidas (2007), *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Nueva York, División de Población.
- _____ (2008), *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, Nueva York, División de Población.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2008), *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, Londres, Earthscan.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York.
- Ramírez, J. C., I. Silva y L.M. Cuervo (2009), “Economía y territorio: desigualdades y políticas”, *Libros de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.16.
- Rodrigues, Fabíola (2011), “Os novos desafios da urbanização brasileira: uma avaliação do direito à cidade na década de 2000”, *RELAP*, año 5, N° 8.
- Rodríguez, A. y J. Meneses, J. (2011), “Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 16 y 17 de agosto.
- Rodríguez, J. y G. Busso (2009), “Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países”, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.14.
- Rolnik, R. (2011), “Entrevista, Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes”, *Revista electrónica e-metropolis*, N° 5, año 2.
- Rolnik, R. y Jeroen Klink (2011), “Crescimento economico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?”, documento presentado en el XIV Encuentro nacional de la ANPUR, Río de Janeiro [en línea] www.observatoriodasmetropoles.net/download/raquel_rolnik.pdf.
- Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Schejtman, A. (1999), “Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural”, *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sobrino, J. (2011), “La urbanización en el México contemporáneo”, documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 16 y 17 de agosto.

- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007), *Estado de la población mundial, 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York.
- Urani, Andre (2010), “O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras”, *Regiões metropolitanas no Brasil. Um paradoxo de desafios e oportunidades*, Fernanda Magalhães (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- White, M. y D. Lindstrom (2005), “Internal migration”, *Handbook of Population*, D. Poston y M. Micklin (eds.), Nueva York, Kluwer Academic Publishers.
- Wilson, R., P. Spink y P. Ward (2011), “Governança metropolitana nas Américas”, *Cadernos Metrópole*, vol. 13, N  25, enero-junio de 2011.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org