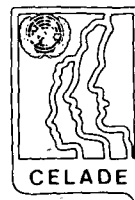
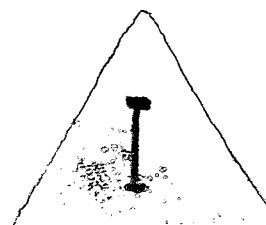


7 FEB. 1978

Centro Latinoamericano de Demografía



Documentos de Seminarios



SEMINARIOS SOBRE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

Joop Alberts

DS/28-1
Noviembre, 1977
100

Proyecto preparado por el Area
de Población y Desarrollo para
ser realizado dentro del marco
del Programa de Cooperación e
Intercambio CELADE/CANADA.

BIBLIOTECA "GIORGIO NORTARA"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

1. Justificación

La concentración espacial del desarrollo económico y social en los países de América Latina ha traído consigo grandes diferencias regionales en condiciones de vida. Tales diferencias estimulan constantemente a las personas a cambiar de lugar de residencia, principalmente de áreas rurales a áreas urbanas y de ciudades intermedias con economías estancadas hacia las áreas metropolitanas del país, cuyo resultante es un proceso acelerado de urbanización.

Aunque la urbanización ha tenido efectos positivos para el propio desarrollo económico y puede ser considerada una de las mayores manifestaciones del cambio social en América Latina, parecen haber indicios que el acelerado proceso de concentración urbana puede tener efectos negativos tanto para las áreas de atracción, como de rechazo, y con ello para el desarrollo general de los países. En cuanto a las ciudades, puede observarse el fenómeno de estructuras ecológica, económica, social y políticas incapaces de absorber adecuadamente su creciente población. Por otro lado, la emigración masiva desde las áreas rurales, que en general consiste en gente joven y en promedio mejor calificada, podría poner obstáculos al futuro desarrollo de tales áreas.

A juzgar por los planes de desarrollo en vigencia, podría conjeturarse que la reducción de los desequilibrios regionales en la estructura espacial interna constituye actualmente uno de los elementos estratégicos de la política de desarrollo en numerosos países de América Latina. Diversos gobiernos han tomado medidas para estimular el desarrollo económico regional, otros han elaborado planes nacionales de urbanización y, en algunos casos, se está considerando la adopción de medidas para influir en forma directa en la distribución espacial de la población.

La experiencia acumulada con tales políticas ha sido demasiado breve para evaluar los efectos económicos, sociales y demográficos y surge la pregunta acerca de si las medidas adoptadas en realidad lograrán los objetivos perseguidos, en particular, respecto a la influencia que pueden tener en los patrones

de la distribución espacial de la población. Tal pregunta se justifica plenamente, además, si se toma en cuenta la experiencia acumulada en los países desarrollados y que parece mostrar logros de éxito parcial. Entre los mayores obstáculos se evidencian la carencia de instrumentos operativos y la falta de conocimientos suficiente sobre la posible reacción de la población ante las políticas adoptadas.

Aparte de la falta de tradición en los países latinoamericanos en cuanto al diseño, implementación y evaluación de programas de redistribución espacial de la población, parece existir escasez de personal suficientemente capacitado para realizar esas actividades, en particular en lo que se refiere a estudios sobre las relaciones entre población y desarrollo relevantes para la planificación regional y urbana.

Finalmente, cabe señalar que últimamente surgen en el seno de la mayoría de los gobiernos de la región más y más iniciativas tendientes a involucrar las variables demográficas en las políticas de desarrollo, con lo que se crea una importante demanda potencial de asistencia técnica en este campo.

Una forma conveniente y oportuna de iniciar una actividad de asistencia técnica a nivel regional en esta área, consiste en organizar seminarios de orientación y especialización sobre la planificación de la redistribución espacial y las necesidades inherentes de investigación en el área de las relaciones entre población y desarrollo. Tales seminarios, con las características que se propone más adelante, serán realizados por CELADE con la eventual colaboración de otros organismos regionales.

2. Objetivos del proyecto

El objetivo central de los seminarios consiste en ofrecer a las oficinas de planificación nacional la posibilidad que sus funcionarios se orienten en estudios de población y desarrollo relevantes para la planificación regional y urbana, en particular respecto a medidas que estén destinadas a influir en los patrones de la distribución espacial de la población.

Esta especialización en estudios de población y desarrollo está en gran parte dedicada al diagnóstico y pronóstico de eventuales problemas de la dinámica de la distribución espacial, y a la incorporación de las variables socio-demográficas en la planificación regional, urbana y metropolitana.

Al mismo tiempo se dará énfasis a la evaluación de diversos programas de redistribución espacial de la población llevados a cabo en diferentes países, con particular referencia a los actuales planes de desarrollo regional y urbano de América Latina.

Un segundo objetivo de estos seminarios es el establecimiento de contactos directos y permanentes con las oficinas de planificación, para detectar necesidades de asistencia técnica en la realización de estudios preparatorios a la planificación regional y urbana.

3. La organización de los Seminarios

Para la realización de los objetivos del proyecto se estima necesaria la organización de 3 seminarios. Tomando en cuenta la complejidad del tema, como también el hecho que apenas recién se están tomando iniciativas de investigación y de asistencia técnica en esta área, el primer seminario consistirá en una reunión interdisciplinaria preparatoria de los dos siguientes, donde participarán expertos en planificación regional y urbana y en estudios de población y desarrollo. Con la experiencia adquirida en el seminario preparatorio se organizarán dos seminarios al nivel subregional (grupo Andino y América Central) dirigidos a funcionarios de las oficinas de planificación de los países invitados.

a) El Seminario interdisciplinario

El objetivo del primer seminario es la discusión de las consecuencias de los patrones de la distribución espacial de la población, la redistribución espacial de la población por medio de la planificación regional y urbana y la incorporación de variables socio-demográficas en la planificación.

El Seminario se proyecta llevar a cabo en CELADE, Santiago, en el mes de agosto de 1978 y tendrá una duración de aproximadamente 7 días.

Se estima conveniente invitar a esta reunión interdisciplinaria a un total de 15 personas con experiencia en estudios de población dirigidos hacia la formulación de programas de redistribución espacial de la población. Al respecto será oportuno invitar a funcionarios de las oficinas de planificación nacional de países latinoamericanos que ya han acumulado una vasta experiencia en este campo (por ejemplo, Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, México y Chile); como también a investigadores de institutos nacionales o privados que actualmente están desarrollando actividades en el campo de políticas redistributivas de población.

También se invitará a funcionarios de la CEPAL y del ILPES, quienes con su experiencia específica en algunos temas, pueden hacer un aporte substantivo en el seminario.

El personal profesional del CELADE que trabaja en modelos de población, determinantes y consecuencias de la dinámica de la población, en políticas de población y en proyectos específicos de enseñanza relacionados con estos temas tendrá una activa participación en este seminario.

b) Los Seminarios subregionales

Con los conocimientos adquiridos en el seminario preparatorio se organizarán 2 seminarios de especialización para funcionarios de oficinas de planificación nacional vinculados a estudios de población, problemas de metropolización, urbanización, migración interna, desarrollo regional y urbano y otros temas relacionados. Estos seminarios tendrán una duración de 2 semanas cada uno, durante las cuales se organizarán lecturas dirigidas, exposiciones magistrales y paneles, de acuerdo con el programa elaborado en el seminario interdisciplinario.

Los dos seminarios de nivel subregional se llevarán a efecto a fines de 1978 y principios de 1979. La determinación del lugar preciso en que se realizarán así como el número de participantes se definirá a la mayor brevedad posible, dentro del marco de los fondos disponibles para su financiamiento.

4. Delimitación del marco de referencia de los seminarios

Con el propósito de orientar las reuniones internas preparatorias y de los seminarios sobre redistribución espacial de la población, se presenta a continuación una justificación científica del temario propuesto para el seminario interdisciplinario.

a) Desarrollo económico y social y patrones de distribución espacial de la población.

Algunas de las primeras preguntas que merecen una reflexión y una contestación en esta parte introductoria del seminario serían: Cuál es la situación presente en los patrones de distribución espacial en los países de la región?. Se presentaron cambios en el pasado en diferentes etapas de desarrollo?. Tienen los actuales patrones efectos positivos o negativos en los diferentes contextos de desarrollo nacional?. ¿Qué se puede concluir acerca del desarrollo futuro de estos procesos y de sus consecuencias?. ¿Es realmente necesario incluir el crecimiento de la población, su estructura y distribución espacial en la planificación del desarrollo y considerar medidas para influir en la dinámica de esos fenómenos?.

Lo anterior implica una evaluación del conocimiento sobre los procesos demográficos en general, los cambios en la distribución espacial, los movimientos poblacionales y procesos de urbanización y metropolización. De otro modo, supone la discusión de los rasgos principales del cambio de la economía latinoamericana y las implicaciones políticas, culturales y ecológico-demográficas recíprocas, en particular la concentración del desarrollo económico y social a consecuencia de la dependencia internacional e interna de las economías de la región.

Surgirá también la necesidad de concretar y evaluar el estado del conocimiento acerca de las consecuencias estructurales de los cambios en los patrones de la distribución espacial, de la migración interna y de la urbanización.

b) Redistribución espacial de la población

Si los gobiernos estiman conveniente adecuar los patrones de distribución espacial de la población a los objetivos contemplados en los planes de desarrollo ¿cómo pueden hacerlo, y qué grado de cambio es posible?.

Para contestar a estas interrogantes será necesario tratar las diferentes corrientes de pensamiento respecto a la inserción del espacio en la elaboración de planes nacionales de desarrollo. Dentro de este contexto será una buena enseñanza analizar las experiencias obtenidas en diferentes partes del mundo en cuanto a la planificación regional y urbana y programas explícitos de redistribución espacial de la población, en relación con la descentralización de la industria de la administración pública, el desarrollo de polos de crecimiento, la construcción de nuevas ciudades, el fomento económico de ciudades intermedias, la remodelación de grandes ciudades, el desarrollo rural, medidas especiales para el retorno de los migrantes y políticas de comunicación. Cabe dar énfasis especial al análisis del proceso de planificación regional y urbana de América Latina, desde su inicio, alrededor de los años 50, hasta y después de 1960, cuando se presentaron cambios fundamentales en los objetivos de la planificación.

Finalmente, y partiendo de la experiencia obtenida en el mundo, cabe preguntarse cuáles podrían ser en América Latina los mejores criterios para adecuar los patrones de la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo económico y social.

Será posible o conveniente controlar el crecimiento demográfico de la ciudad capital y de otras ciudades? ¿Es posible contener, inducir y orientar flujos migratorios en función de un modelo futuro de distribución espacial de la población? Y, en cuanto a la posibilidad de crear un sistema de ciudades a escala nacional como instrumento de planificación y desarrollo, ¿es posible adecuar y aplicar, para realizarlas, las teorías existentes sobre sistemas urbanos a las particulares condiciones del desarrollo latinoamericano? ¿Cómo se concibe, en la ejecución práctica del desarrollo, la aplicación de conceptos urbanos en políticas y programas específicos?

En varios países desarrollados se han creado centros urbanos nuevos y en algunos países en vías de desarrollo, se han fundado varios. Estos centros han tenido desde una función satélite subordinada a la influencia de centros mayores, hasta un papel independiente con carácter de foco de crecimiento regional en zonas de influencia que incluyen centros existentes.

En algunos casos, la creación de asentamientos ha sido un modo eficaz para descongestionar ciudades superpobladas y ha contribuido a una mejor distribución de la población. ¿Tendrá éxito tal política en el contexto de los países de la región, tomando en cuenta que se necesitan un efectivo control del desarrollo a largo plazo, considerables recursos financieros y un efectivo control sobre el proceso migratorio?

Indudablemente también será necesario someter a discusión el desarrollo rural e integrado como instrumento para, entre otras cosas, orientar los flujos migratorios e influir en los patrones de la distribución espacial de la población. ¿Qué políticas agrícolas y de empleo pueden sincronizar la migración rural-urbana y cuál ha sido el efecto socio-económico y demográfico de las reformas agrarias? ¿Será posible desplazar poblaciones rurales a espacios vacíos en el territorio nacional? ¿Qué importancia tiene la agrupación de la población rural dispersa?

Y por último, cualquiera sea el plan de acción de un gobierno para aprovechar mejor el espacio económico y los recursos humanos, será necesario tomar en cuenta algunos obstáculos inherentes al propio sistema de planificación que se suelen presentar en los países de la región.

c) Redistribución espacial y estudios de población y desarrollo.

Los temas anteriormente discutidos constituyen, sin duda, algunos de los componentes más importantes de la base científica de los planes de redistribución espacial de la población. Ello porque para llevar a cabo tales medidas, las oficinas de planificación de los diversos gobiernos necesitan disponer de un conocimiento adecuado de las características internas de los procesos demográficos y su evolución futura, de sus factores determinantes y consecuencias, y de los instrumentos más apropiados para aprovechar mejor el espacio económico y los recursos humanos.

Ahora bien, no siempre será posible cubrir en forma adecuada todos los aspectos de la base teórica de las políticas redistributivas de la población. Esto depende, en primer lugar, de los recursos humanos y financieros y de la disponibilidad y calidad de las fuentes de información. También hay que tomar en

cuenta que la investigación científica no siempre va por un camino bien pavimentado, que se presentan vacíos de conocimiento y obstáculos científicos aún no resueltos. Es alrededor de este tema que se propone organizar las discusiones en esta tercera parte del seminario. Si bien es difícil indicar el temario definitivo, se opina que la lista incompleta y provisional que se presenta a continuación, podría servir como una promera orientación general.

i. Los factores determinantes.

Existe una amplia literatura sobre los factores determinantes de la distribución espacial de la población y de las migraciones internas. Como factores principales se destacan en general, la centralización del desarrollo económico y social, el estancamiento de la agricultura y el alto crecimiento vegetativo de las áreas rurales. No obstante, pudiera sostenerse que son relativamente pocos los estudios que hacen comparaciones entre los países de la región, o con otras regiones, para analizar los cambios en las modalidades de distribución territorial en diferentes contextos de desarrollo y contribuir así al marco interpretativo de los patrones de distribución espacial, los movimientos migratorios y la urbanización. De otro modo, cabe señalar que muchos estudios se limitan a plantear la problemática al nivel global, sin tomar en cuenta otros niveles de análisis, como por ejemplo, el estudio de los motivos para migrar, de gran envergadura para el análisis comparativo del comportamiento diferencial de los migrantes según estratos.

ii. La distribución espacial de la población metropolitana

Si bien se dispone de estudios respecto a la configuración de sistemas urbanos nacionales, se ha hecho relativamente poco en cuenta a estudios sobre los patrones y tendencias de la metropolización y la estructura interna de las áreas metropolitanas. No cabe duda que para la planificación y administración de las grandes ciudades, como para la formulación de políticas nacionales de urbanización, tales estudios son de gran relevancia.

iii. La medición de la distribución espacial

Actualmente la demografía ofrece pocas perspectivas para el estudio detallado de la distribución espacial de la población. Conviene hacer una evaluación de los progresos logrados en otras ciencias, y discutir su aplicación en los estudios de población. Al respecto puede ser muy útil discutir diferentes métodos de investigación urbana.

iv. El estudio de las consecuencias de los procesos

En América Latina no se han realizado muchos estudios que determinen los efectos directos de los movimientos migratorios. ¿Hay suficientes evidencias que una disminución de la migración hacia las áreas metropolitanas resuelvan en alguna forma los problemas de desempleo y de subempleo, del déficit de la vivienda, de las poblaciones marginales, de las deficiencias en los servicios urbanos, educativos y de salubridad, y del deterioro del medio ambiente?. Y, el hecho de crear ciudades satélites o intermedias, ¿no significa un simple traslado de los problemas?. Por otra parte, surge la necesidad de investigar las consecuencias de la migración rural-urbana en las áreas de emigración. ¿Es válida la opinión que la migración facilita la incorporación a mejores condiciones de vida, y por otro lado, que disminuye las posibilidades de desarrollo de las áreas rurales?. Cabe mencionar también la carencia total de estudios que, a partir de la situación política y económica actual y suponiendo una ausencia de políticas de redistribución espacial, hagan un pronóstico de las implicaciones futuras de las tendencias de la distribución espacial y de la migración interna.

v. La proyección de la población rural y urbana

Se critica mucho las llamadas proyecciones demográficas de la población urbana y rural por ser demasiado mecánicas y por no tener en cuenta aspectos teóricos de la migración y la urbanización. Recientemente se están desarrollando métodos de proyección a base de modelos simples; será una buena enseñanza evaluar el progreso y las perspectivas futuras en este campo.

vi. Modelos de población

A continuación de lo anterior podría ser útil discutir los diferentes modelos de población que interrelacionan variables demográficas y económicas, y evaluar su aporte para la elaboración de políticas redistributivas de población.

vii. Modelos de distribución espacial

Otro tipo de modelos de población son aquéllos que establecen una distribución espacial óptima de la población en el futuro cercano, de acuerdo con los objetivos planteados en cuanto al mejor uso del espacio económico y de los recursos humanos. Puede considerarse este tema de gran importancia, porque requiere entre otras cosas, la determinación de las funciones internas y externas del sistema urbano y un diagnóstico muy completo de los recursos humanos.

viii. Políticas de comunicación

Es probablemente el tema menos estudiado en las políticas de redistribución espacial de la población. Orientar flujos migratorios en función de un modelo futuro de distribución espacial de la población requiere un amplio conocimiento de los procesos de comunicación, de los motivos de los migrantes, de los proyectos y preferencias de cambio de lugar de residencia de migrantes potenciales, y de las estructuras económicas y sociales de determinadas áreas de atracción y de rechazo o de nuevas áreas contempladas en la política de desarrollo regional y urbano.

d) La organización de los seminarios de nivel subregional

Sobre la base de la experiencia de este seminario preparatorio se elaborará un programa de especialización para funcionarios de oficinas de planificación de los países de la subregión andina y la centroamericana, que cubra los siguientes puntos:

- i. la planificación regional y urbana y los programas de redistribución espacial de la población;
- ii. la base teórica de las políticas redistributivas de población y prioridades de investigación en el campo de la población y el desarrollo, y
- iii. la inclusión del crecimiento, la estructura y la distribución espacial de la población en modelos de planificación regional y urbana.

10

11

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE

Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, CHILE

Avenida 6^a, Calle 19, Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA