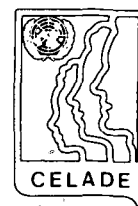


Centro Latinoamericano de Demografía



Documentos para Seminarios

ESTADO ACTUAL DE LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA

(Documento de referencia general)

Joop Alberts

DS/28-5
Mayo, 1978
200

Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Area de Población y Desarrollo dentro del marco del *Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/CANADA*, Agosto, 1978.

I N D I C E

		<u>Página</u>
1.	INTRODUCCION	1
A.	El estudio de política de redistribución espacial de la población en América Latina	1
B.	Algunos antecedentes del desarrollo regional y urbano en América Latina	4
2.	Políticas oficiales de redistribución espacial de la población (Brasil, Colombia, Perú y México)	13
A.	Brasil	13
B.	Colombia	17
C.	Perú	22
D.	Venezuela	23
E.	México	25
3.	Desarrollo regional y algunas medidas públicas para adecuar la dinámica de la distribución espacial a los objetivos del desarrollo (Chile, Argentina, Cuba)	28
A.	Chile	29
B.	Argentina	31
C.	Cuba	33
4.	Planes de desarrollo que contemplan la redistribución espacial de la población como problema pero sin una política o medidas explícitas de redistribución espacial de la población (Bolivia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Haití y República Dominicana)	37
A.	Bolivia	38
B.	Ecuador	39
C.	Panamá	40
D.	Costa Rica	41
E.	Nicaragua	43
F.	Honduras	44
G.	El Salvador	45
H.	Haití	46
I.	República Dominicana	47
5.	Planes de desarrollo sin pronunciamiento específico sobre la redistribución espacial de la población (Guatemala, Paraguay y Uruguay)	49
A.	Guatemala	49
B.	Paraguay	50
C.	Uruguay	52

(continúa)

6.	¿Tendrán éxito las políticas de redistribución espacial de la población?	53
A.	Diagnóstico: fallas y problemas	53
a)	Tendencias actuales y futuras de la distribución espacial y de la migración	54
b)	Los factores determinantes	55
c)	Las consecuencias de los procesos	56
B.	Los instrumentos de la política	58
a)	La carencia de instrumentos operativos	58
b)	Otros instrumentos disponibles	62
C.	Dificultades de implementación	63

1 Introducción

A. El estudio de política de redistribución espacial de la población en América Latina

Las políticas de redistribución espacial de la población suelen ser concebidas dentro del amplio contexto de las políticas de población. Tales políticas consisten en medidas que se toman al nivel público para adecuar el tamaño, el ritmo de crecimiento, la estructura y la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo económico y social establecidos por un país. Desde este punto de vista las políticas de población son parte integrante de las políticas de desarrollo socio-económico. Por un lado, las políticas de población se justifican en la medida en que, por sus efectos sobre la dinámica y estructura de la población, contribuyen al logro de los objetivos del desarrollo. Por otro, debe considerarse que para alcanzar ciertas metas demográficas, se requiere una acción concertada sobre múltiples factores económicos y sociales, razón por la cual las políticas de población adquieren un carácter intersectorial.

Nota: Este documento es una versión preliminar de un trabajo preparado para ser incluido en el Informe Las Políticas de Población en América Latina Post-Bucarest, realizado en el Programa Políticas de Población del CELADE y que aparecerá próximamente.

En lo que se refiere a la redistribución espacial de la población, cabe distinguir las medidas diseñadas para influir en la distribución geográfica y las consecuencias redistributivas no previstas de diversos programas de desarrollo. Entre la primera categoría se encuentran medidas tales como la descentralización de la industria y de la administración pública, el desarrollo de las de crecimiento, la construcción de nuevas ciudades, medidas que fomentan el desarrollo rural, la remodelación de las grandes ciudades, políticas de comunicación hasta medidas coercivas de retorno de migrantes rurales.

Si bien tales medidas integran las llamadas políticas de redistribución espacial, al tratar este tema no pueden excluirse los efectos redistributivos de ciertos programas de desarrollo. Existe, por ejemplo, una serie de políticas de desarrollo general que, aun cuando no fueron diseñadas para influir en la distribución espacial, tienen efectos sobre ella. Entre estas políticas puede señalarse: a) la reforma agraria; b) el fomento a las industrias artesanales domésticas y a las pequeñas industrias locales; c) el desarrollo de la industria ligera, de elaboración de productos agrícolas en las propias ramas de producción o en sus proximidades; d) el establecimiento de industrias pesadas en ramas subdesarrolladas o particularmente afectadas por crisis económicas, y e) las políticas de precios, de créditos y de aranceles aduaneros. 1/

1/ Alberts, Joop y Villa, Miguel: Políticas de Redistribución Espacial de la Población; Una Bibliografía Anotada, CELADE, Serie IPI N°23, noviembre de 1976, Santiago, Chile.

De lo anterior puede desprenderse que no es tarea fácil hacer un análisis comparativo y sistemático de todos los programas existentes en América Latina en cuanto a su influencia en la distribución espacial, ya que no existe una política única de redistribución espacial de la población, sino un sistema de medidas directas e indirectas que varían de país a país. Por otra parte, debe reiterarse que para interpretar bien los diferentes programas, habría que hacer un análisis profundo de la estructura política-económica de estos países, de las relaciones de poder implícitas y su influencia sobre los procesos de la toma de decisión en la formulación de los planes nacionales de desarrollo, en particular en lo que se refiere a los instrumentos que se seleccionan y su eficacia prevista en el contexto del país.

Cabe hacer notar también que no todos los países de la región están en el mismo nivel y experiencia en cuanto a la incorporación del crecimiento, estructura y distribución espacial de la población en los planes de desarrollo regional y urbano. Algunos países, como Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, México, Chile, Argentina y Cuba, tienen una larga experiencia en la planificación regional y urbana y disponen actualmente de planes detallados respecto a redistribución espacial de la población. Por otra parte, en Bolivia, Ecuador y en los países centroamericanos y del Caribe, aparentemente la planificación de la distribución espacial recién se está incluyendo en los planes de desarrollo. No cabe duda que este hecho se encuentra asociado con el proceso de la urbanización, como también con la estructura urbana de estos países. Casi todos se encuentran en una fase de urbanización tardía, caracterizada por un bajo nivel de urbanización, pero con un acelerado

crecimiento de la población urbana. Por otra parte, en general tienen una estructura urbana relativamente simple, esto es, gran parte de la población urbana se concentra en el área metropolitana y hay pocas otras ciudades de importancia poblacional.

Vista la aparente diferencia que existe entre los países en cuanto a la planificación regional y urbana y la inclusión de los patrones de la distribución espacial de la población, se estima conveniente esquematizar a continuación los grandes rasgos del desarrollo urbano regional en América Latina, lo que además permite llegar a un nivel más alto de comprensión del estado actual de las políticas de redistribución espacial de la población.

B. Algunos antecedentes del desarrollo regional y urbano en América Latina.

En América Latina los primeros esbozos de política regional se registran durante los años 50. Cabe destacar que los programas no fueron diseñados para obtener ciertos cambios demográficos, sino se originaron básicamente: a) para afrontar en mejor forma los desastres naturales; b) por cambios en la importancia económica de ciertas regiones; c) por razones de seguridad, fomentando el desarrollo de zonas fronterizas, y d) por otras consideraciones políticas y económicas, resultantes de la creciente demanda de bienes y servicios de regiones periféricas.

Entre los diferentes tipos de desarrollo regional valga mencionar en primer lugar la creación de autoridades regionales con el fin de ejecutar ciertos proyectos de propósitos múltiples fuera del centro metropolitano

del país.^{2/} Uno de los ejemplos más "antiguos" es sin duda la Superintendencia de Desarrollo del Valle del Río San Francisco, en Brasil, 1948, a cargo de la ejecución de obras de regularización de riego y navegación y programas de colonización. Algunos años después en México (1951) se forman las Comisiones Federales para el estudio y colonización en las cuencas hidrográficas de diferentes ríos. Este sistema de comisiones especiales, dependiendo del gobierno central, ha permitido la inversión de recursos cuantiosos y ha favorecido asentamientos de campesinos en gran escala. También en Colombia, a partir de 1954, se están creando autoridades regionales, como es la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, la Corporación de los valles del Magdalena y el Sinú y otras. Todos ellos pudieron lograr la construcción de importantes obras de riego, de generación de energía y construcción de infraestructura. Como último ejemplo se estima importante mencionar la Corporación de Guyana, Venezuela (1960) y las Corporaciones Regionales en el Zulia, la región Nororiental, la región Centro-Occidental y los Andes en 1964.

Como un segundo tipo de desarrollo regional es preciso señalar la creación de mecanismos de transferencia. Muy conocida al respecto es la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE, Brasil, 1959), creada para administrar incentivos fiscales.

Un lugar central en la historia del desarrollo regional y urbano ocupan los proyectos de creación de polos de crecimiento y centros de desarro-

^{2/} Stohr, W.: Materials on Regional Development in Latin America: Experiences and Prospects, Segundo Seminario Interamericano de las Políticas de Desarrollo en América Latina, Santiago de Chile, 1969.

llo, como el de Guyana (1960), Brasilia (1957), Reconcavo Baiano (Brasil, 1959), Chimbote (Perú, 1955), Arica (Chile, 1955) y Sahagun (México, 1960).

Por otra parte, puede observarse, aunque en pocos países, el desarrollo de áreas metropolitanas con propios organismos metropolitanos como un tipo de desarrollo regional entendido como una ampliación de la infraestructura del Centro (por ejemplo, Grupo Ejecutivo de Sao Paulo).

Por último el desarrollo regional también ha significado una serie de programas de desarrollo rural, como la reforma agraria de México (1917), Bolivia (1952), Cuba (1959), Colombia (1961), Venezuela (1960), Brasil (1963), Perú (1964) y Chile (1962).

La planificación urbana, por su parte, tiene una tradición más prolongada en América Latina. Sin embargo, durante largo tiempo las labores desplegadas en este campo se limitaron a los aspectos físicos del planeamiento.

Careciendo de apoyo político y administrativo y sin contar con una representación efectiva de las poblaciones urbanas, la acción de los planificadores se restringió a la producción de instrumentos "reguladores" (planes directores, planes maestros, planes seccionales) del diseño y la organización físico-espacial urbanos. Muchas de las recomendaciones contenidas en aquellos documentos resultaron inaplicables por la ausencia de otros dispositivos de alcance más estructural en la captación, asignación y aprovechamiento de recursos. Además, las indicaciones de corte "urbanístico" se enfrentaron con obstáculos de orden administrativo (falta de capacidad de gestión a nivel local, insuficiencia de adiestramiento por parte del personal encargado de interpretar esas disposiciones). Por otra parte, el

proceso de elaboración de los planes urbanos solía ser lento y circunscrito al ámbito específico de una localidad (concebida como un sistema cerrado), de tal forma que una vez concluida su preparación quedaban transformados en instrumentos obsoletos y espacialmente desarticulados.^{3/}

A partir de los años 60 puede observarse un cambio fundamental en la planificación regional y urbana. La reducción de los equilibrios adversos en la estructura espacial interna del desarrollo y el manejo racionalizado del territorio se constituyen en los elementos estratégicos de la política del desarrollo, y crece un amplio reconocimiento de la necesidad de incorporar a fondo las variables sociales, demográficas y territoriales en los modelos vigentes de planificación. En cuanto se refiere a la distribución espacial de la población y las migraciones internas se formulan objetivos y metas para adecuarlos a las necesidades propias del desarrollo regional. En diferentes reuniones científicas realizadas se pone de manifiesto el concepto de la creación de ciudades intermedias y la revitalización de centros urbanos y locales. Al respecto cabe señalar que tanto en la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest (1974), como en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población de México (1975), se llegó a un conjunto de acuerdos y recomendaciones destinadas a orientar la acción en el campo de las políticas de redistribución espacial de la población. En

3/ CELADE: Experiencias sobre Implementación y Evaluación de Políticas de Población y Programas Específicos de Acción: Problemas y Posibles Soluciones, documento presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, 8 al 12 de noviembre de 1976.

cuanto se refiere a los objetivos y metas de tales políticas se recomendó:^{4/}

" Incidir en la dispersión de la población, las corrientes migratorias, la distribución espacial y la excesiva concentración urbana, a través de programas integrales de desarrollo agrario, regional y urbano, de acuerdo al interés de los países y en el marco de sus estrategias globales de desarrollo económico y social."

Para alcanzar estos objetivos generales se propusieron los siguientes objetivos específicos:

- a) propiciar la agrupación de la población que vive geográficamente dispersa, mediante la creación de comunidades dotadas de los servicios básicos necesarios para su desarrollo integral;
- b) adecuar la distribución espacial de la población a las posibilidades y requerimientos del desarrollo regional con base en programas especiales de asentamientos humanos;
- c) realizar esfuerzos tendientes a establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para equilibrar tendencias urbanas, así como mejorar la planificación de los centros de población urbanos y rurales para asegurarse una eficaz prestación de servicios públicos;
- d) reorientar los movimientos migratorios del campo a la ciudad eliminando sus causas y respetando siempre la libertad de circulación y de residencia dentro del territorio de cada país;

^{4/} Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Informe Provisional de la Reunión, Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, México, D.F. 3 a 7 de marzo de 1975, ST/CEPAL/CONF. 54/L.9.

- e) arraigar a la población en su lugar de origen mediante estímulos de carácter económico y social que le permitan lograr un desarrollo integral, tales como el aumento de las oportunidades de empleo, la organización social, la creación de los servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social y recreación, y
- f) orientar las corrientes migratorias internas de acuerdo con las necesidades planteadas por el propio desarrollo regional de cada país.

En 1976 las Naciones Unidas realizó la Tercera Encuesta Demográfica entre los gobiernos del mundo sobre las políticas demográficas en el contexto del desarrollo. Resulta interesante resumir brevemente algunas de las principales conclusiones acerca de las respuestas dadas por los países latinoamericanos (véase cuadro N°1) ^{5/}

En primer lugar, de la información recogida sobre el pensamiento de los gobiernos sobre los patrones de la distribución espacial se desprende claramente el gran consenso que existe entre los países de la región sobre esta problemática. Casi en forma unánime declararon que la actual distribución espacial de la población no es apropiada, que el ritmo del cambio demográfico en la región metropolitana y en las partes urbanas y rurales de otras regiones dificulta el desarrollo y que habrá que ajustar los patrones de la distribución espacial a los objetivos del desarrollo. Según la encuesta, gran parte de los países inició o está contemplando políticas para modificar las tasas de migración interna. Entre

^{5/} Cuadro tomado de: Notes on Population Policies in Latin America, ECLA CELADE, 1976, presentado en la 12a. sesión del ACC Sub-Committee on Population, New York, 27-29 de septiembre de 1976.

las diversas medidas se encuentran el control de la localización industrial, la redistribución de servicios públicos, la descentralización de la economía, programas de desarrollo social, el fomento de áreas rurales, hasta la construcción de ciudades dentro de la ciudad.

Ha de reiterarse que la encuesta de las Naciones Unidas no fue diseñada para estudiar en profundidad las diferentes medidas destinadas a adecuar los patrones de la distribución espacial a los objetivos del desarrollo.

Ante esa circunstancia, asume una gran importancia la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo y organizada por CELADE en Costa Rica en el mes de noviembre de 1976, donde se presentaron una serie de documentos con referencias detalladas a políticas de redistribución espacial de la población. El análisis de estos documentos se incluye en este informe sobre el estado actual de las políticas de redistribución espacial de la población de la región.^{6/} Tomando en cuenta, sin embargo la ausencia de algunos países, como también ciertas diferencias en el tratamiento del tema en las diversas presentaciones, se ha estimado conveniente completar el estudio con los datos disponibles en los actuales planes de desarrollo de los gobiernos, usando además diversas otras fuentes de información.

^{6/} Cabe señalar el "informe de viaje" de Miguel Villa, quien participó en la Reunión en su calidad de funcionario de CELADE, ha sido de gran ayuda en la preparación de este trabajo. El informe incluye, entre otras cosas, los resúmenes de los documentos presentados en la Reunión. Por tratarse de un informe interno no fue posible hacer las referencias correspondientes.

LA DISTRIBUCION INTERNA DE LA POBLACION 1976

	(1) ¿Cómo considerará el Gobierno la actual distribución de la población?		(2) ¿Considera el Gobierno que el ritmo actual de cambio demográfico en la región metropolitana (M) y en las partes urbanas (U) y rurales (R) de otras regiones contribuyen positivamente al desarrollo o que lo dificultan?		(3) ¿Ha formulado el Gobierno una política para modificar las tasas de migración interna en estas regiones? ¿Cómo?		(4) ¿En qué consiste la política? En áreas metropolitanas - áreas urbanas tropicales - áreas rurales banas		Demasiado lento	Satisfactorio	Fecha	
	No es apropiada	Es apropiada	Totalmente apropiada	Dificulta el desarrollo	Contribuye positivamente	Sí	No	En áreas metropolitanas - áreas urbanas tropicales - áreas rurales banas				
Argentina	X					M U R						
Colombia	X				U R	M		2	6-14	8-9	X	
Costa Rica	X					M(a)			6	12	(b)	
Chile	X					M U R				10	X	
El Salvador	X					M U(a)				9	X	
Brasil	X					M U R		3-4	4-6	9-13	(c)	
Perú	X					M U R				10	X	
Paraguay	X					M U		5	5	5	(d)	
Uruguay	X					M		4	6-7	8-11	X	
Brasil	12	1	0		0 2 1	2 5 13 8 5		5	6	9	4	0

(1) No hay opinión respecto a otras áreas porque la información es insuficiente.
 (2) No es satisfactorio debido a su impacto para los recursos naturales.
 (3) No hay tal área.
 (4) No hay suficiente información para expresar opinión.
 1 : No se permite la localización industrial cerca de la ciudad capital.
 2 : La construcción de viviendas fuera de las ciudades.
 3 : El traslado de la densidad.
 4 : Mejor distribución y/o aumento de los servicios públicos y las actividades económicas.
 5 : Programas de salud y educación.
 6 : Fomento de la industrialización.
 7 : Zonas habitacionales.
 8 : Agro-industrias.
 9 : Desarrollo rural, reforma agraria (comercio y tecnología).
 10 : Asentamientos rurales.
 11 : Colonización.
 12 : Asignación familiar, desarrollo social.
 13 : Equipamiento social.
 14 : Descentralización administrativa.
 15 : Leyes de zonas y áreas fronterizas.

Como se ha señalado anteriormente, no es una tarea fácil hacer un análisis comparativo de los diferentes programas de desarrollo y sus efectos sobre la distribución espacial. Resumiendo, puede decirse que no hay una política única de redistribución espacial de la población, sino un sistema de medidas directas e indirectas que varía de país a país. Además, debe tomarse en cuenta que no todos los países se encuentran en el mismo nivel y experiencia en cuanto a la inclusión de las variables en los planes de desarrollo.

Por último cabe señalar que la redistribución espacial de la población nunca es el único objetivo de una política; es por esta razón que la información que se necesita se encuentra en forma dispersa en una gran cantidad de documentos sobre planificación del desarrollo regional, urbano y rural, frecuentemente de carácter oficial y confidencial, no publicado o de circulación limitada. Lo anterior implica que en esta evaluación del estado actual de políticas de redistribución espacial de la población pudiera ocurrir que hay algunas omisiones.

A la luz de las observaciones anteriores se ha estimado conveniente introducir una cierta pauta ordenadora de los diferentes programas de desarrollo y las políticas de redistribución espacial, agrupándolas dentro de grandes categorías que pretenden identificar solamente cierto grado de avance en la formulación de medidas redistributivas de población. Estas categorías son:

- a) Políticas oficiales de redistribución espacial.
- b) Desarrollo regional y algunas medidas públicas para adecuar los patrones de la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo.

- c) Planes de desarrollo que contemplan la redistribución espacial de la población como problema, pero sin política explícita.
- d) Planes de desarrollo sin pronunciamiento específico sobre la redistribución espacial de la población.

2. Políticas oficiales de redistribución espacial de la población
(Brasil, Colombia, Perú y México)

A. Brasil

Uno de los ejemplos más concretos de una política nacional de urbanización orientada a una estructura urbana deseable es el Decreto-Ley sobre la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana, presentado en 1974 por el Ministro Jefe de la Secretaría de Planificación al Presidente de la República, y actualmente en vigencia ^{7/}

En la justificación del Decreto-Ley el Ministro hace referencia al proceso acelerado de urbanización que viene generando grandes distorsiones, tanto desde el punto de vista de su distribución espacial, predominantemente litoral, como por las funciones desempeñadas por las diferentes ciudades en el desarrollo y por el nivel y calidad de los equipamientos urbanos.

Para que la política nacional de urbanización incorpore la dimensión espacial de la estrategia económica del país, propone el Gobierno los siguientes objetivos globales:

^{7/} SINDU, 'Regiones Metropolitanas y Política Urbana, en el Brasil: Decreto-Ley sobre la Creación de la Comisión Nacional', SINDU Noticiero, Ju lio de 1974.

- a) La descentralización intraregional del sistema urbano dominante en la región Sudeste especialmente a través del esfuerzo práctico de evitar el crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas de Sao Paulo y Río de Janeiro.
- b) La ordenación del proceso de desarrollo del sistema urbano de la Región Sur mediante la expansión ordenada de las metrópolis regionales y el fortalecimiento de los núcleos urbanos de tamaño intermedio.
- c) La dinamización de la base económica de las metrópolis regionales del sistema urbano del Nordeste y el refuerzo de las actividades productivas y de los equipamientos sociales de los polos urbanos del interior.
- d) La promoción de la urbanización en las áreas de ocupación reciente o no consolidada de las Regiones Norte y Centro-Oeste y la organización del desarrollo de las metrópolis regionales en formación y de la Región Geo-económica de Brasilia.

El Decreto-Ley contempla además una serie de directrices específicas para cada región. Entre las más importantes cabe mencionar para la Región Sudeste la coordinación de las inversiones en infraestructura y la reglamentación de uso del suelo en las regiones metropolitanas de Sao Paulo y Río de Janeiro, de tal modo que induzca a la descentralización de las actividades productivas, particularmente las industriales hacia centros periféricos de tamaño intermedio. Para la misma región se propone también la organización de áreas urbanas contiguas a las regiones metropolitanas del

eje Río de Janeiro-Sao Paulo y Sao-Paulo Campinas, la ordenación del crecimiento de la región metropolitana de Belo Horizonte y de Victoria y el refuerzo de la infraestructura urbana de las ciudades intermedias que se benefician en la descentralización funcional.

Para la región Sur cabe señalar la promoción del desarrollo de los po los urbanos subregionales de los Estados de Río Grande do Sul y de Paraná con el fin de mantener ordenados el ritmo de crecimiento de las metrópolis regionales.

Las directrices para el Nordeste contemplan incentivos de las actividades productivas en las metrópolis regionales y de las otras capitales del Estado, como también la capacitación de los núcleos urbanos de tamaño intermedio para detener los flujos migratorios hacia las grandes ciudades.

También en las regiones Norte y Centro-Oeste se proyectan actividades de desarrollo metropolitano (Belem, Manaus y Santarem), la dinamización de ciudades capitales y la promoción de núcleos urbanos estratégicamente ubicados. Respecto a la región geo-económica de Brasilia se definen además directrices para la ocupación ordenada a lo largo de los ejes viales que se dirigen hacia la capital del país.

Para la ejecución integrada y armónica de la política de desarrollo urbano, el Ministro propone la creación de la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y de política urbana.

Las actividades en el campo de la redistribución espacial de la población no terminan con este Decreto-Ley. En 1976 el Ministro del Interior y el Ministro Jefe de la Secretaría de Planejamento de la República crearon

la "Comissao Executiva da Pesquisa de Migracoes Internas". ^{8/} Esta comisi3n ha elaborado una pol3tica de migraci3n con directrices que deben permitir la racionalizaci3n del proceso de distribuci3n espacial. M3s en particular la "pol3tica" (es un proyecto) propone disminuir los flujos migratorios hacia las regiones metropolitanas, promover las medidas para la descentralizaci3n urbana, minimizar los factores de rechazo en 3reas cr3ticas y resolver por medio de la planificaci3n regional y urbana, algunos problemas de migraci3n, como la absorci3n de mano de obra migrante y su integraci3n en las 3reas de inmigraci3n.

El plan distingue objetivos de naturaleza estructural y coyuntural. Los primeros consisten b3sicamente en a) incentivar el desempe3o de funciones urbanas en centros intermedios de manera descentralizada; b) mejorar el funcionamiento del sistema llamado "eco-social" de los grandes conglomerados urbanos; c) intensificar el proceso de expansi3n de la frontera agr3cola nacional; d) la modernizaci3n de la producci3n agr3cola y e) mejorar la calidad de la vida rural. Entre los objetivos de naturaleza coyuntural figuran la asistencia a los migrantes reci3n llegados y a los migrantes potenciales de 3reas de rechazo y cooperativizaci3n de actividades informales existentes en los mercados de trabajo urbanos, para mencionar algunos, se especifican instrumentos de acompa3amiento de la pol3tica migratoria que principalmente consisten en sistemas de informaci3n sobre los movimientos poblacionales y sobre el mercado de trabajo.

^{8/} CEMMING, Pol3tica de Migracoes Internas, CEMMING, Secretaria de Planeja-mento de la Presidencia de la Rep3blica, 1976.

B. Colombia

En términos de políticas de redistribución espacial de la población, el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional^{9/} es un ejemplo ilustrativo de como se proyecta lograr, por medio de una descentralización industrial y una política de desarrollo urbano y rural, un proceso de urbanización y una estructura urbana, que contribuyen al rápido crecimiento económico, sin que este proceso ocasione altos costos sociales.

El plan de acción para la descentralización contiene tres directrices básicas. En primer lugar, prohíbe la localización de nuevas industrias extranjeras en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali y en sus áreas de influencia. La segunda consiste en un desarrollo industrial mediante el traslado de industrias o localizaciones de nuevas industrias en centros de desarrollo intermedio. Para evitar que los centros intermedios en este plan se conviertan en nuevas áreas de excesiva concentración urbana, la tercera directriz busca posteriormente el desarrollo de centros menores cuya localización permite orientar los movimientos poblacionales según un patrón de migración deseable.

Para lograr estos objetivos el gobierno colombiano ha estimado necesario crear una serie de instrumentos de los cuales se destacan los siguientes:

^{9/} Departamento Nacional de Planeación, Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, Colombia 1975.

- a) Las industrias extranjeras que pretendan establecerse en las ciudades escogidas en la primera etapa recibirán un tratamiento preferencial. Cabe mencionar que la prohibición para que nuevas industrias se establezcan en las ciudades capitales, no se aplica a industrias de cuya producción el 50 por ciento esté destinado a la exportación. También están excluidas las industrias que dejan de ser rentables al localizarse lejos del área metropolitana.
- b) El Estado garantiza la infraestructura necesaria para la instalación de dichas industrias en las ciudades intermedias por medio de proyectos de inversión pública.
- c) Para el otorgamiento de créditos se dará preferencia a las industrias y negocios que inviertan en las zonas escogidas.
- d) Las empresas con participación del Estado se localizarán en las ciudades intermedias.
- e) Las empresas exportadoras que se establezcan en las ciudades intermedias recibirán un subsidio igual a los pagos que tengan que hacer las empresas por concepto de seguridad social.
- f) Los organismos del gobierno deberán fortalecer su administración mediante oficinas seccionales en las ciudades intermedias.

Valga señalar que esta política de desarrollo de las ciudades intermedias no implica el abandono de las grandes ciudades. El plan de desarrollo urbano contempla la construcción de ciudades dentro de la ciudad capital,^{10/}

^{10/} Para una información más detallada que aquella que suministra el plan de desarrollo de Colombia, véase: República de Colombia, Naciones Unidas y el BID, Bogotá Urban Development Study. Phase II. Final Report, Bogotá septiembre, 1973; y República de Colombia, La Política Urbana y el Plan de Desarrollo, Departamento de Planeación, Bogotá, enero de 1974.

como también una racionalización del desarrollo interno de todas las ciudades para reducir los problemas de marginalidad y provisión de servicios y transportes.

Uno de los aspectos más originales de este plan de desarrollo es que para controlar el crecimiento urbano de las ciudades intermedias escogidas debe encauzarse la migración rural-urbana a varios centros intermedios y pequeños, en particular hacia pequeñas ciudades ligadas con las áreas rurales que las circundan. Para lograr esa meta se propone mantener y mejorar el funcionamiento de mercado y de distribución de artículos de esos lugares, por medio de recursos tales como créditos, asistencia técnica y el ro bustecimiento de la producción agropecuaria.

El presente análisis de las medidas públicas tomadas por el Gobierno de Colombia para adecuar los patrones de la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo no sería completo sin mencionar lo que se está haciendo en el campo de las políticas explícitas de migración elaboradas para orientar los movimientos temporales de trabajadores rurales durante las cosechas. Al respecto la Dirección General del Servicio Nacional de Empleo está llevando a cabo un programa que tiene los siguientes objetivos generales:^{11/}

- a) Actuar sobre la regularización de los movimientos temporales de trabajadores rurales cuyo desplazamiento suma varios cientos de miles anuales en las cosechas de los distintos cultivos.

^{11/} Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Política de Migraciones Laborales de Colombia, documento presentado a la IV Conferencia de Ministros de Trabajo de los países del Grupo Andino, Cartagena, Colombia, 8 al 12 de mayo de 1976.

- b) Elevar las condiciones socio-laborales en que se encuentran estos trabajadores y su familia tanto en el lugar de destino como de origen y de su migración, actuando a la vez en aspectos como los estrictamente laborales, así como en aquéllos relativos a sus condiciones de salud, vivienda, alimentación, etc.
- c) Analizar los problemas de retención de mano de obra, a través del apoyo a programas de desarrollo que implican tanto la posibilidad de rotación de cultivos estacionales, como otros de corta duración, o bien los proyectos de agroindustria, que permitan la absorción de una mayor mano de obra.

En función de estos objetivos se han elaborado para el año 1976 dos proyectos considerados pilotos. La migración de trabajadores rurales a la cosecha de algodón en el Departamento del César y la migración de trabajadores rurales a la cosecha de café de los municipios Dos Quebradas y Pereira del Departamento de Risaralda, los municipios de Chinchiná, Palestina, Manizales del Departamento de Caldas, los municipios de Trujillo, Río Frío, Argelia y Alcalá del Departamento del Valle del Cauca y los municipios del Sureste del Departamento de Antioquía.

El plan de acción consiste en la instalación, tres meses antes de la cosecha, de centros móviles de migraciones laborales, en los lugares de procedencia de los migrantes. De acuerdo a la oferta de mano de obra de los distintos cultivos se informa a los trabajadores sobre las posibilidades existentes en la zona y las ofertas de empleo que se obtienen en las fincas. También estas oficinas se encargan de la regulación del sistema

de contratación de los migrantes laborales temporales, del examen médico habilitante y de la vacunación. Otra tarea importante consiste en una capacitación laboral, donde se realiza una tarea de información a los trabajadores sobre sus derechos laborales, los mecanismos legales para la reclamación de sus derechos, las características de las organizaciones sindicales y capacitación laboral sobre el cultivo a trabajar por los migrantes. Por otra parte el programa incluye la organización de un refuerzo de todos aquellos aspectos relativos a la seguridad social de la familia del trabajador migrante en el momento de su ausencia. Una vez comenzada la cosecha estos centros se desplazan a la zona de destino de los migrantes para la regulación de los contratos y el control de la situación socio-laboral, en especial el sistema de contratación de pagos, de montos de salarios y suplementos, y las condiciones de salud, de alimentación y de vivienda.

Cabe hacer hincapié en el hecho de que estos proyectos fueron preparados con una base científica bastante amplia, porque antes de su realización se llevaron a cabo encuestas sobre temas como: a) la situación demográfica; b) la motivación del empleo, de la migración y canales de información sobre la cosecha; c) condiciones de trabajo y organización sindical y d) condiciones de alimentación, salud y vivienda.

C. Perú

También Perú pertenece al grupo de países que en sus planes de desarrollo regional formulan objetivos e instrumentos explícitos de redistribución espacial de la población.^{12/} En el último plan de desarrollo se establece claramente como uno de los principales objetivos una mejor distribución de la población en el territorio en concordancia con los objetivos del desarrollo regional y de la seguridad nacional.^{13/} Del programa puede desprenderse que se proyecta promover acciones que favorezcan el asentamiento poblacional en zonas escasamente pobladas y en las zonas fronterizas, contribuyendo así al desarrollo pleno del país y a la seguridad nacional, apoyando asimismo la reorientación de las corrientes migratorias hacia nuevas áreas de desarrollo agropecuario y de desarrollo industrial, que limiten y compensen el excesivo crecimiento de la capital y apoyen la descentralización dentro de la política de desarrollo regional.

Si bien la descentralización económica parece figurar como el instrumento de mayor importancia para lograr los objetivos, antes de iniciar su implementación se propone atraer la población rural dispersa hacia lugares en mejores condiciones de desarrollo mediante una concentración de actividades y proyectos económicos y sociales en algunas provincias.

^{12/} Decreto Supremo N°00625-76, en el diario "El Peruano", 3 de septiembre, 1976.

^{13/} Instituto Nacional de Planificación (INP), Documento COT (Cambios fundamentales en la Ocupación del Territorio Peruano), Perú, 1975.

Por otro lado hay que señalar que una de las bases principales para la conformación de economías regionales consiste, según el plan de desarrollo, en crear en torno a determinados centros urbanos, espacios económicos con cierto grado de autonomía en relación a la influencia económica de la capital. Respecto a la ciudad de Lima, las acciones apuntan hacia una descentralización, quitando paulatinamente una serie de ventajas tanto políticas como económicas, fomentando además una descentralización industrial.

La política de cambios en la distribución espacial de la población fue desarrollada por el Instituto Nacional de Planificación a base de un detallado análisis de la distribución espacial de la población rural en la cual se analizaron índices de saturación por medio de la relación hombre/tierra y se proyectaron flujos migratorios a 20 años para lograr un equilibrio en la ocupación de las tierras de producción agropecuaria, a nivel de cada región. ^{14/}

D. Venezuela

El V Plan de la Nación de Venezuela para el desarrollo del período 1976-1980 se caracteriza por un programa de descentralización de la economía. ^{15/} Si bien este plan tiene como objetivo principal un aceleramiento del crecimiento económico, también establece que por medio de la descentra-

^{14/} Meot H. y Domicely, D.: "Cambios Estratégicos en la Ocupación del territorio: Algunas cuestiones derivadas de la experiencia peruana", Planificación regional y urbana en América Latina, ILPES, ILPES.

^{15/} Figueroa, B. de: La población en la planificación de Venezuela: Concepción e implementación de las políticas de población en el V Plan de la Nación, documento presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, San José de Costa Rica, noviembre de 1976.

lización se intente lograr una racional ubicación de la población en ciudades, pueblos y núcleos rurales y que la localización de las inversiones en las regiones se debe orientar de manera que elimine el crecimiento desordenado de las ciudades y reduzca progresivamente las áreas marginales en las principales ciudades del país.

En su memoria fiscal del año 1972, publicada en 1973, el Ministerio de Obras Públicas, a cargo de la Dirección de Planeamiento Urbano, precisa con más detalle la planificación del desarrollo urbano.^{16/} Según este informe la descentralización del desarrollo no debe llevarse a cabo en forma dispersa, sino debe partir de la concentración de las inversiones en polos estratégicamente situados fuera del área más dinámica del país, constituido por el eje Caracas, Maracay y Valencia. La política propuesta de fomento de polos de desarrollo contempla planes tanto para los centros urbanos como para las áreas rurales.

Para las áreas urbanas se propone:

- a) la creación de complejos industriales con sus correspondientes organizaciones industriales y equipamiento territorial de apoyo;
- b) la construcción masiva de viviendas populares;
- c) la integración de barrios marginales a la ciudad;
- d) la provisión de áreas de recepción para migrantes;
- e) la coordinación de proyectos sectoriales; y
- f) el énfasis en el desarrollo agro-industrial.

^{16/} Ministerio de Obras Públicas de Venezuela: Memoria Año Fiscal 1972, Caracas, 1973.

En cuanto a las áreas rurales la política de desarrollo parece estar encaminada a consolidar y equipar los pequeños centros poblados y fomentar los centros de Servicios de las áreas de desarrollo agrícola integral.

En este contexto del plan de desarrollo regional es importante tomar en cuenta que ya desde 1962 se está llevando a cabo a nivel regional y local una serie de programas de desarrollo de la comunidad que entre otras cosas contemplan medidas para el desarrollo de ciudades pequeñas e intermedias. Estas actividades se realizan a través de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) creada en 1962 por decreto gubernamental. En la ejecución de los programas FUNDACOMUN se ha dado particular importancia a la aplicabilidad de los mismos en aquellas localidades que pueden convertirse en receptores de los flujos migratorios provenientes de zonas rurales, con la finalidad de tratar de contrarrestar la tendencia de concentración de la población en las grandes ciudades.^{17/}

E. México

Uno de los problemas más grandes de población de este país, es sin duda, el proceso acelerado de concentración urbana en las metrópolis de México, Guadalajara y Monterrey. Con el fin de contrarrestar este proceso, el Gobierno mexicano está haciendo un esfuerzo nacional dirigido al desarrollo rural. En su discurso inaugural de la Reunión Nacional sobre

^{17/} Acedo Mendoza, C.: Reforma Urbana, Caracas, 24 de abril de 1974.

Asentamientos Humanos, celebrada en abril de 1976 en Ciudad de México, el Secretario de la Presidencia, Licenciado Ignacio Ovalle Hernández hizo al respecto un inventario de los programas llevados a cabo hasta ahora.^{18/} Según su informe se duplicaron los créditos agrícolas y hubo un aumento considerable en los "precios de garantía" y en los volúmenes de inversión agrícola. Se inició un vasto programa de descentralización de la economía y de la administración fuera de las áreas metropolitanas. Se creó el Fondo Nacional de Fomento Industrial y para las zonas marginales se formaron diferentes organizaciones de desarrollo como la Comisión Nacional de Zonas Áridas y las Comisiones Coordinadoras para el Desarrollo Integral del Istmo Tehuantepec y de la Baja California.

Entre los proyectos más recientes se encuentra el programa de las ciudades industriales, iniciado en 1975 que consiste en la creación de polos de desarrollo a lo largo del territorio.^{19/} Sin descapitalizar la industria existente, se estimula en dichos polos la creación de nuevos establecimientos para la producción de bienes destinados al consumo interno y a la exportación, fortaleciendo así el progreso de las provincias y evitando el problema que las concentraciones desproporcionadas traen consigo. El plan ha establecido ciudades industriales de 25 000 a 50 000 habitantes y leyes de fomento a la producción. Ejemplos de ciudades industriales son :

^{18/} Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, Secretaría de la Presidencia, abril de 1976, México.

^{19/} Secretaría de Obras Públicas de México (SOP): Programa de Ciudades Industriales, México, 1975.

Mexicali, Aguascalientes, Tijuana, Durango, Celaya, Tizayuca, Los Belenes, Ocotlán, Morelia, Tepic, Linares, Villahermosa, Domingo Arenas y Mérida.

Cabe destacar, por su gran significación, la recién decretada Ley General de Asentamientos Humanos (1976).^{20/} Esta ley fija las normas básicas que regulan la función pública relativa a la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población y define los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y deslindes de tierras, aguas y bosques.

El decreto-ley especifica una serie de objetivos tales como:

- a) mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana;
- b) la distribución equitativa de riquezas naturales;
- c) obtener una distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrados en un marco de desarrollo regional;
- d) fomentar una adecuada interrelación socio-económica de las ciudades;
- e) encauzar centros urbanos de dimensiones medias a fin de evitar las grandes concentraciones urbanas que produzcan cambios económicos negativos y grave deterioro social y humano;
- f) propiciar la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del desarrollo urbano y lograr una descongestión de las grandes urbes;

^{20/} Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, Op.cit.

g) la regulación del mercado de terrenos, evitando su especulación y la de los inmuebles destinados a la habitación popular.^{21/}

3. Desarrollo regional y algunas medidas públicas para adecuar la dinámica de la distribución espacial a los objetivos del desarrollo
(Chile, Argentina, Cuba)

En esta segunda categoría se incluyen los países que aunque formulan algunas medidas públicas respecto a la distribución espacial, no tienen una política explícita de redistribución espacial de la población como es el caso de los países que se acaban de presentar. Son únicamente tres los países que se encuentran en esta situación, a saber, Chile, Argentina y Cuba, y las medidas que proponen fomentan el desarrollo regional y el crecimiento económico, sin embargo a pesar de esta semejanza son muy diferentes en sus instrumentos y, probablemente también en el logro de sus objetivos.

^{21/} El Informe sintético del Estado Actual de la Política de Población en México, presentado por Luisa María Leal, Secretaría General del CONAPO-México, en la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina. Lamentablemente es muy fragmentario, en particular respecto a las políticas de redistribución espacial.

A. Chile

Según el planteamiento central del plan de desarrollo 1975-1990, se presentan en el país dos situaciones de gran envergadura y que por ende exigen de una atención especial en una política de desarrollo regional.^{22/}

La primera situación está identificada por el carácter estratégico que tienen las regiones extremas del país, desde el punto de vista de los objetivos de seguridad nacional, las que parecen demandar para su desarrollo integral un esfuerzo consciente y deliberado por parte del Estado para inducir su crecimiento, incrementar su población y generar una base económica estable y dinámica.

Por otra parte, puede desprenderse del plan de desarrollo una cierta preocupación por la marcada polarización en la región metrópoli-periferia de la actual estructura económica-espacial, que tiende a agravar la situación de los desequilibrios regionales.

Para garantizar la ruptura del círculo vicioso de la centralización del desarrollo en el área metropolitana de Santiago e integrar el territorio nacional con énfasis en el fomento de las regiones extremas, se propone la definición de centros inter e intra-regionales que cumplan efectivamente un rol de integración.

Los centros de nivel inter-regional serán núcleos mayores de consumo y de producción diversificada, que deberán ser capaces de provocar efectos de expansión e integración a un nivel multiregional. En cambio,

^{22/} Oficina de Planificación, Chile: Estrategia Nacional de Desarrollo Regional año 1975-1990, Santiago de Chile, 1975.

los centros de nivel intraregional serán núcleos especializados en la producción de ciertos bienes y servicios, ligados a los recursos naturales del área y su zona de influencia estará referida al espacio intraregional.

Para el área metropolitana de Santiago, cabeza del poder político administrativo, se ha estimado necesaria la adopción de una política de racionalización de su crecimiento y de desincentivación a la localización de nuevas actividades productivas industriales, de modo de frenar la tendencia a la excesiva concentración actual, cuidando de no frustrar el logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

De los instrumentos que se propone para el desarrollo regional, juegan un papel importante los de tipo tributario, que fomentan la inversión extranjera por medio de una exención de impuestos, una bonificación del costo de las nuevas inversiones, y otros incentivos para industrias intensivas en mano de obra y que se establezcan en zonas de desarrollo.

Por otro lado, se propone aumentar la eficiencia de las industrias reduciendo la protección arancelaria y la discriminación en incentivos a los instrumentos del comercio exterior.

Las medidas en torno a la desincentivación del área metropolitana consisten básicamente en: a) impuestos de localización a todas las nuevas empresas y a las ampliaciones de las existentes; b) primas de indemnización a las empresas que quieran trasladarse a zonas prioritarias y, c) un aumento del impuesto territorial.

Las medidas anteriormente descritas representan una combinación de medidas directas e indirectas de planificación de la distribución espacial.

Es importante también hacer una breve referencia a la política de desarrollo urbano que está orientada a transformar los centros intra e inter-regionales en lugares de arraigo para la población. El trasfondo de las tareas de preservación, de producción y de integración que establece el plan de desarrollo urbano para las ciudades escogidas, revela una concepción de área urbana que incluye no sólo el núcleo compacto de la ciudad concéntrica sino también una extensión recorrible de distancia al trabajo. Además, la preservación del medio ambiente propuesta, la localización apropiada de las actividades primarias, secundarias y terciarias, de limitando y reglamentando las áreas de su ubicación, y la integración de la población a los usufructos de los bienes y servicios por ella producida, dejan la impresión de un serio esfuerzo por parte de los planificadores para lograr una integración de la política de desarrollo regional y urbano.

B. Argentina

Cinco medidas se han estado adoptando en las estrategias de desarrollo para controlar de alguna forma la mayor expansión del área metropolitana y compensar sus defectos mediante la retención de población en las áreas del nordeste y noroeste y el poblamiento de la Patagonia. Estas medidas son:^{23/}

^{23/} Marcenaro, R.B.: Informaciones y Sugerencias para la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, documento presentado a la Primera Reunión Técnica, op. cit., por parte de la Comisión Nacional de Política Demográfica de Argentina.

- a) Políticas de desarrollo industrial enmarcadas por el control de las inversiones que ejerce el Ministerio de Economía a través de la conexión de beneficios y estímulos para ciertas áreas y actividades.
- b) La redistribución de ingresos parciales a cargo del Ministerio del Interior mediante la reasignación de los tributos recaudados por el Gobierno Federal y que integran el Fondo de Desarrollo Regional.
- c) La asignación de los recursos de beneficencia (loterías, hipódromos) recolectados por el Ministerio de Bienestar Social de modo que se tienda a homogeneizar el acceso a servicios básicos.
- d) Estímulos para el desarrollo regional mediante la exención de impuestos y la concesión de créditos en condiciones especialmente favorables, a través de la intervención del Consejo Federal de Inversiones.^{24/}
- e) La Ley 20 560 de 1974 que establece que no se instalarán industrias a menos de 60 km. de Buenos Aires. En la misma ley están incluidas las políticas de desarrollo industrial antes mencionadas.^{24/}

No pueden considerarse tales medidas como formando un conjunto integrado de medidas explícitas de redistribución espacial de la población. No obstante parece haber indicios que Argentina pudiera contar, a corto

^{24/} Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el contexto del Desarrollo. Argentina, 1976.

plazo, con una política redistributiva de población. En 1974, se creó la Comisión Nacional de Política Demográfica. En esta comisión hay una sub-comisión sobre Distribución de Población integrada por representantes del Consejo Federal de Inversiones de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, de Estadística y Censos, de Planificación Económica y de Provincias, del Ministerio de Defensa, de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Vivienda y Urbanismo y de Bienestar Social. A fin de promover un ordenamiento equilibrado de la ocupación territorial, la comisión propone estudiar la determinación de zonas vacías o sub-pobladas con potencial de mayor ocupación, la creación de fuentes de trabajo y establecimiento de servicios en tales zonas. Además se está analizando la factibilidad de programas de migración interna de argentinos y de la incorporación de la inmigración extranjera.

C. Cuba

No obstante la escasa información disponible por el momento sobre programas de desarrollo regional cubano, pudiera sostenerse que la estrategia global de desarrollo incluye una serie de programas que apuntan a la existencia de una política de urbanización diseñada para contener el crecimiento de La Habana y poner énfasis en los equilibrios regionales del país.

En la política de desarrollo regional asume una gran significación el desarrollo de la provincia de Oriente. Su capital, Santiago, pasó a convertirse en área regional urbana a través de a) un mejoramiento de vínculos terrestres con la provincia y el país; b) la construcción de

plantas termoeléctricas, de refinería de petróleo, de plantas de cemento y c) el establecimiento de molinos harineros y de plantas de prefabricación de viviendas y otras industrias. Por otra parte se creó un complejo industrial en Nicromoya como polo alternativo a Santiago.

También cabe señalar la transformación de Ciénfuegos (provincia de Santa Clara) y de Nuevitas (provincia de Camagüey) en centros industriales y portuarios, como también el establecimiento de las industrias de transformación agropecuaria en Camagüey y Santa Espirita y las industrias de bienes de consumo en Santa Laura.

Una extensa red de carreteras provinciales en continua ampliación asume indudablemente una fuerte base para la integración del territorio nacional.^{25/}

Respecto al intento de contener el crecimiento de La Habana por medio de una regionalización, puede decirse además que existe cierto control sobre la migración a la capital. Pareciera que los migrantes necesitan un permiso de residencia, una tarjeta de racionamiento, como también tarjetas de identificación especiales. Si bien lo anterior no necesariamente constituye un instrumento de una política de urbanización, podría sostenerse que controla y detiene en alguna forma la inmigración a la capital.

Por otra parte, hay indicios que se está llevando a cabo un plan de "ruralización de la capital", esto es, se está construyendo alrededor de La Habana una extensa área verde con auto-suficiencia agrícola, donde trabajadores y la población escolar cultivan la tierra en su tiempo libre.^{26/}

^{25/} Acosta, L.; Hardoy, J.: "La urbanización en Cuba", Demografía y Economía, Vol. 6, N°1, México, 1972.

^{26/} Landstreet, B.: "Cuba" en Population Policies in the Caribbean, ed. Aaron Lee Segal, London, 1975.

También es preciso mencionar la influencia redistributiva que tiene la política de vivienda. Uno de los principales objetivos del programa de la vivienda rural es terminar con la dispersión y aislamiento de gran parte de la población agrícola. Planificadores cubanos hablan de la creación de un campo urbanizado, en el sentido de agrupar la fuerza laboral rural en comunidades pequeñas para así facilitar la movilización de proyectos agrícolas a gran escala.

Otra política que parece ejercer influencia sobre la distribución espacial de la población es aquélla que fomenta el trabajo voluntario en las cosechas. Según la información disponible, son miles y miles los trabajadores urbanos que viven en campamentos laborales rurales y que en su gran mayoría participan en las cosechas de azúcar.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations. This section also outlines the various methods and tools used to collect and store data, highlighting the need for consistency and reliability in the information gathered.

2. The second part of the document focuses on the analysis and interpretation of the collected data. It describes the various techniques and models used to identify trends, patterns, and anomalies in the data. This section also discusses the importance of contextualizing the data and understanding the underlying factors that may be influencing the results. The goal is to provide a clear and concise summary of the findings and their implications for the organization.

3. The third part of the document discusses the application of the findings to the organization's operations. It outlines the various strategies and initiatives that have been implemented based on the insights gained from the data analysis. This section also discusses the challenges and limitations of the current approach and provides recommendations for future improvements. The goal is to ensure that the organization is able to effectively utilize the data to drive performance and achieve its strategic objectives.

4. The final part of the document provides a summary of the key findings and conclusions. It highlights the most significant insights and the impact of the data analysis on the organization's operations. This section also provides a clear and concise overview of the overall findings and their implications for the organization's future success.

4. Planes de desarrollo que contemplan la redistribución espacial de la población como problema, pero sin una política o medidas explícitas de redistribución espacial de la población

(Bolivia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Haití y República Dominicana)

Este tercer grupo se caracteriza, y por eso es tan diferente a las dos categorías tratadas anteriormente, por tres aspectos que guardan estrecha relación con la formulación de políticas de redistribución espacial de la población. En primer lugar, casi todos estos países se encuentran en una fase de urbanización tardía, esto es, tienen una población que básicamente, o una gran parte, vive en las áreas rurales, mientras que se produce un acelerado crecimiento de la población urbana. En segundo lugar, son países con una estructura urbana simple y cuya población urbana se concentra principalmente en la ciudad capital del país. Una tercera característica es el hecho que al parecer estos países tienen menos experiencia en cuanto se refiere a la planificación regional y urbana y en la mayoría de los casos no han formulado políticas de redistribución espacial de la población.

Se constata, sin embargo, que en estos países existe un gran consenso respecto a la problemática de la distribución espacial, la migración interna y el acelerado proceso de urbanización, lo que puede derivarse de una característica principal de casi todos los planes de desarrollo: el fomento del desarrollo rural.

A. Bolivia

En la formulación del Plan Quinquenal de Desarrollo (1976-80) se ha identificado un eje central del espacio económico y demográfico boliviano que articula los tres grandes focos urbanos del país.^{27/} Como este eje acumula la mayor parte de la capacidad instalada industrial y de servicios con que cuenta Bolivia, se tiende a promover su fortalecimiento e integración usándose, como criterios básicos para orientar las inversiones, el principio de las "ventajas comparativas" y la proximidad a los mercados. Con el fin de obviar la acentuación de los desequilibrios regionales y de fomentar el poblamiento de los espacios "vacíos" se pretende desarrollar, paralelamente, un par de corredores secundarios ubicados en las áreas Norte y Sur del país.

A pesar de que Bolivia no dispone de políticas explícitas de población, la Dirección de Planificación e Infraestructura Social del Ministerio de Planificación y Coordinación, ha identificado para el futuro dos áreas básicas de acción: incrementar el volumen total de población, mejorando los niveles de salud y alimentación, y contribuir a la integración territorial mediante el "adecuado" reparto de los efectivos poblacionales.

^{27/} Corro, Bernardo: Dinámica de la Estructura Poblacional de Bolivia, presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio, op. cit.

B. Ecuador

En el documento "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno del Ecuador" se plantean, como medios para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, acciones en materia de desarrollo urbano y rural, regionalización y vivienda.^{28/} El plan General de Desarrollo Económico y Social incorpora metas dentro de estos campos, advirtiendo el gran con-gestionamiento demográfico en las áreas urbanas, los altos niveles de desempleo y sub-empleo, la insuficiencia de tierra de cultivo de la Sierra para detener la presión de las fuerzas excedentes de campesinos que anualmente van a engrosar las filas de la producción de la agricultura, el éxodo continuo de la población de la Sierra hacia otras regiones del país.

Dos tendencias demográficas se aprecian respecto de la distribución poblacional ecuatoriana. En primer lugar, una fuerte migración desde las áreas rurales a las ciudades y de éstas a las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, lo que ha dado lugar a un sistema urbano emergente con notable concentración en unos pocos centros (mientras en 1950 el 70 por ciento de la población era rural, actualmente sólo lo es el 60 por ciento; Quito y Guayaquil contendrán más del 90 por ciento de la población urbana hacia 1990, si continúan las tendencias recientes). En segundo lugar, una notable dinamización del crecimiento poblacional del área costera (que crece a una tasa de 5 por ciento anual frente al 3,4

^{28/} Merlo, Pedro: Producción de Insumos de Información Estadística y de Investigación, presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio, Op. cit.

por ciento que se registra a nivel nacional¹⁰ en desmedro de las áreas de la Sierra donde gran proporción de las cabeceras parroquiales ha ido perdiendo habitantes. Para enfrentar estas tendencias el Gobierno está propiciando una política de inversiones caracterizada por la concentración de recursos en unos pocos núcleos urbanos ("polos de desarrollo"): paralelamente, se propicia la descentralización de las industrias orientadas al consumo interno, cautelando que se localicen junto a las fuentes de materias primas, a la vez que se estimula el desplazamiento de industrias "extranjeras" (que utilizan insumos importados) fuera de las grandes ciudades.

C. Panamá

Si bien Panamá informó por medio de la Tercera Encuesta Demográfica efectuada por las Naciones Unidas,^{29/} que actualmente no tienen una política oficial de redistribución espacial de la población, de informes presentados en la sección preliminar del Habitat 1975 y las discusiones posteriores, puede concluirse que las políticas de desarrollo regional son esencialmente redistributivas.^{30/}

Centros urbanos de segundo rango han sido seleccionados tomando como base su dinámica potencial como mercado regional y centro agro-industrial. Se ha iniciado un plan definido de una renovación y expansión de

^{29/} Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los gobiernos. Las políticas demográficas en el contexto del desarrollo. Panamá, 1976.

^{30/} Naciones Unidas: Report on national experience in the formulation and implementation of Population Policy, 1960-1975, Panamá. Population Division, United Nations, New York, 1976.

la ciudad de Colón. Por otra parte, la estructura político-administrativa del país está diseñada para facilitar el desarrollo regional. Un ejemplo ilustrativo es el traslado del Ministerio de Agricultura a la provincia de Veraguas y del Ministerio de Obras Públicas y de la Facultad de Agronomía a la provincia de Chiriquí.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (1976-1980) contempla la promoción del desarrollo integral de áreas rurales con el propósito de elevar la calidad de la vida del campesino mediante un aumento en sus ingresos, lo que implica la creación de oportunidades laborales y el incremento de la producción agrícola incorporadas al mercado.^{31/}

D. Costa Rica

Igual que Panamá, Costa Rica contestó en la Tercera Encuesta Demográfica que no tiene una política oficial de redistribución espacial de la población.^{32/} Sin embargo, la reciente creación de la División de Planificación Regional en la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) ha contribuido a sentar las bases para una estrategia de desarrollo que incorpora la dimensión territorial explicitando el comportamiento esperado de las variables demográficas.

^{31/} Mascarín, Félix: Panamá: Crecimiento Demográfico y Política de Población, documento presentado por parte de la Oficina de Población del Ministerio de Salud en la Primera Reunión Técnica de Intercambio, *op. cit.*

^{32/} Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. Costa Rica, 1976.

Algunas de las acciones emprendidas en el campo de las migraciones han tenido un carácter sectorial que está tendiendo a incorporarse dentro de un plan general. Así, por ejemplo, el Programa de Desarrollo y de Asignaciones Familiares se ha orientado a la retención del campesinado en las áreas rurales mediante mejoramiento de los servicios médico-asistenciales y educacionales, de manera que se atenúen las diferencias sociales entre campo y ciudad y desaparezca una de las causas de migración hacia los sectores urbanos del Valle Central. Por otra parte, el Gobierno ha contribuido a ampliar las áreas de cultivo intensificando el uso del suelo y generando mayor empleo, lo cual se ha visto estimulado por los altos precios obtenidos por el café en los mercados internacionales. Conjuntamente se han adoptado medidas para la instalación de establecimientos agro-industriales, especialmente en las regiones periféricas de las vertientes oceánicas.

Información obtenida en la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina (San José, Costa Rica, noviembre de 1976) indica además que OFIPLAN ha desplegado esfuerzos por integrar las políticas sectoriales del Estado y las iniciativas de inversión por parte de intereses privados nacionales e internacionales dentro de un programa de promoción de nuevos polos de desarrollo fuera del área del Valle Central^{33/}

^{33/} Políticas de Población en Costa Rica, documento presentado por la delegación de Costa Rica en la Primera Reunión Técnica de Intercambio, Op. cit.

Por último, cabe señalar la existencia de un plan de acción para la sub-región Metropolitana Central a fin de paliar los efectos de la congestión y las deficiencias de servicios de infraestructura. Este plan pretende fomentar la fisonomía de una metrópoli dispersa con componentes urbanos interactuantes, a los que se añadirían dos ciudades nuevas donde se intensificará el uso del suelo.

E. Nicaragua

La estrategia de desarrollo económico y social tiene como objetivo implícito una redistribución espacial de la población. No existe, sin embargo, una política explícita de redistribución espacial, que especifique los cambios demográficos deseados y los instrumentos para lograrlos, sino los planes de desarrollo regional de Nicaragua incluyen una serie de medidas que pudieran tener un efecto sobre la distribución espacial de la población.^{34/}

Así se inició un programa de descentralización industrial y comercial del área metropolitana de Managua, promoviendo tales actividades en otras ciudades y áreas de influencia en las regiones del Pacífico y del Norte Central. También se está promoviendo el desarrollo de la

^{34/} Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. Nicaragua, 1976

agricultura y de actividades industriales en las zonas rurales a lo largo del país. Por otra parte, cabe mencionar la creación del Instituto de Bienestar Campesino especialmente destinado para la parte Central-Norte del país donde se encuentra la mayor parte de la población rural. El Instituto proyecta el mejoramiento de las condiciones de vida, de salud y del nivel educativo.^{35/}

F. Honduras

Honduras es un país predominantemente rural (70 por ciento) y gran parte de su población se asienta en las regiones Centro Occidental y Norte. Durante el último período intercensal (1961-1974) se han registrado grandes desplazamientos de población que obedecen en general a contingencias económicas y bélicas.^{36/}

Según el informe presentado en la antes mencionada Conferencia en Costa Rica, se está dando especial importancia al desarrollo rural con programas de reforma agraria y de asentamientos campesinos, y puede concluirse que,^{37/} si bien el desarrollo regional busca un aceleramiento económico por medio de un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, conjuntamente se intenta lograr una canalización de los

35/Naciones Unidas: Concise Summary Report of National Population Policy. Nicaragua, División de Población, Nueva York, 1975.

36/Problemas Poblacionales y Política Migratoria de Honduras, documento presentado por la delegación de Honduras a la Primera Reunión Técnica de Intercambio, Op. cit.

37/Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el contexto del Desarrollo, Honduras, 1976.

desplazamientos de población y de retener a los habitantes de las áreas rurales. El plan de reforma agraria que está desarrollando el Instituto Nacional Agrario (INA) está destinado a modificar los patrones de la tenencia de la tierra, colonizar sectores poco utilizados y nuclear la población dispersa.

G. El Salvador 38/

Con una densidad estimada de 188 habitantes por km² el país supera en 12 veces el promedio de América Latina. Se considera que el patrón actual de distribución espacial es "insatisfactorio" pues existen numerosos bolsones de saturación rural, especialmente en el área comprendida entre Santa Ana, Sonsonate y San Salvador.

En términos de una política global de población El Salvador es uno de los países centroamericanos más adelantados. En 1974 se aprobó la Política Integral de Población, la que respecto a la distribución espacial establece la preparación de un plan de desarrollo urbano y proyectos de planificación regional. Debido a su reciente aprobación no existe un plan detallado de redistribución espacial de la población, sino que se está en una fase de preparación científica para tomar una acción gubernamental más amplia que la actual. Puede concluirse que hasta el momento, el desarrollo rural es la única acción oficial. En 1975 se decretó una ley de transformación agraria, la creación de un Banco de Fomento Agropecuario y el

38/ Bernal, A.: Informe sobre la Política Integral de El Salvador, documento presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio, Op. cit.

Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria.^{39/} No se dispone, sin embargo, de algunos antecedentes respecto a su implementación, que al parecer se ve obstaculizada por cambios políticos recientes.

H. Haití

El plan de desarrollo de 1972-1976 preve la creación de polos de crecimiento para el desarrollo de grandes ciudades capaces de absorber el exceso de población rural y para reducir la presión sobre el área metropolitana.^{40/} En cuanto a proyectos de infraestructura se contemplan: a) la construcción de la carretera Sur que conecta Port-au-Prince, Las Cayes y Jeremie; b) el mejoramiento de la ruta a Cap. Haitien; c) la construcción de carreteras de acceso en zonas agrícolas y d) proyectos de reforestación para mejorar el medio ambiente rural.

Si bien las medidas propuestas se parecen mucho a otros planes de desarrollo de la región, los objetivos de la política son en este caso totalmente diferentes. La preocupación principal de los gobiernos centroamericanos es la descentralización económica y un fuerte empuje al desarrollo rural, con el objetivo principal de contrarrestar el acelerado proceso

^{39/} Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo, El Salvador, 1976.

^{40/} Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. Haití, 1976.

de urbanización; la política general de Haití, en cambio, consiste en fomentar la urbanización. La migración rural-urbana es considerada como un pre-requisito para el desarrollo industrial y la urbanización es una necesidad, porque es la única manera para desarrollar y diversificar el producto nacional, para obtener la división del trabajo, para absorber los graduados de la escuela secundaria y de la Universidad, y para justificar la formación de una élite capaz de asumir responsabilidades en cuanto al destino nacional.^{41/}

I. República Dominicana

Su estrategia de desarrollo se orienta básicamente en una primera fase a fomentar el desarrollo rural (plan de 1976-1986) con el objetivo de incrementar el mercado interno y frenar el éxodo continuo de trabajadores agrícolas hacia el área metropolitana. Sin embargo, se considera que la migración rural-urbana no puede detenerse por lo que se proyectó en la segunda fase del plan, un programa de desarrollo industrial.^{42/}

^{41/} Naciones Unidas: Report on National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy. 1960-1975, Haití, División de Población, Nueva York, 1976.

^{42/} Naciones Unidas: Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo. República Dominicana, 1976.

5. Planes de desarrollo sin pronunciamiento específico sobre la redistribución espacial de la población

(Guatemala, Paraguay y Uruguay)

Aunque los países incluidos en esta categoría parecen no haber formulado programas de redistribución espacial de la población y/o haber tratado en alguna forma el tema de la redistribución espacial de la población en sus planes de desarrollo, ha de reiterarse que tales afirmaciones necesariamente deben tener un carácter de cautela y deben considerarse como provisional. La observación anterior se hace en primer lugar a consecuencia del hecho que en general todos los planes de desarrollo tratan de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales y del espacio económico del país. La distribución espacial siempre asume, sea en forma implícita o explícita, una gran importancia en los planes de desarrollo. De otro modo, cabe hacer notar el hecho que, debido a la a veces escasa información disponible, no siempre se ha podido evaluar en forma adecuada el pensamiento oficial de los gobiernos sobre estos temas. Las conclusiones que se presentan a continuación son entonces de tipo provisional y deben ser revisadas posteriormente.

A. Guatemala

El cuarto plan de desarrollo para el período 1971-1975 elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Económica, señala que si bien la agricultura históricamente siempre ha sido el elemento fundamental de la economía, su desarrollo no ha sido capaz de permitir un mejoramiento substancial de las condiciones de vida de la población rural, debido principal-

mente, al insuficiente crecimiento de este sector en relación con el aumento poblacional, y por la falta de diversificación de su producción.

Entre los objetivos de política a corto plazo figuran el incremento de la producción agrícola, la utilización máxima de la mano de obra agrícola, la utilización progresiva de los grupos de subsistencia a la economía de mercado y planes para la investigación y capacitación en el sector agrícola. Los objetivos a largo plazo consisten en la redistribución del ingreso agrícola, la reducción de las desigualdades regionales y la integración masiva de la economía indígena a la economía monetaria.

Puede desprenderse de lo anterior la importancia que se da al desarrollo rural y a la integración de la población indígena.^{43/}

B. Paraguay, ^{44/}

El 97 por ciento de la población vive en la Región Oriental del país (32 por ciento de la superficie), mientras que la mayor parte del territorio (El Chaco) se encuentra debidamente poblado. La población urbana ha crecido a un ritmo sólo levemente superior a la tasa de incremento del país (en 1972 sólo 37 por ciento de los paraguayos vivía en localidades urbanas). Sin embargo, se presenta una notable concentración a nivel del área

^{43/} Naciones Unidas, Concise Summary Report of National Population Policy of Guatemala, División de Población, New York, Julio 1975.

^{44/} López, A. y Prieto, B. Proyecto de estructuración Institucional para el Establecimiento de Políticas de Población en el Paraguay, (presentado a la Primera Reunión Técnica de Intercambio, ..., Op. cit.)

metropolitana, cuya magnitud demográfica es veinte veces superior a la de la localidad que le sigue en tamaño.

Recientemente (abril de 1976), el Consejo Nacional de Progreso Social conjuntamente con el Instituto de Bienestar Rural, organizaron un simposio sobre asentamientos humanos con el objeto de evaluar las condiciones que manifiesta la distribución espacial de la población y se efectuaron recomendaciones técnicas. Estas han sido consideradas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (1977-1981) y del Plan Regional de Desarrollo para el Alto Paraná, formuladas por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República y por el Consejo Nacional de Coordinación Económica.

Si bien hay un creciente interés en la incorporación de la distribución espacial de la población en la planificación del desarrollo, no se contempla la redistribución de la población en el plan de desarrollo.

Uno de los programas más importantes a que se encuentra abocado el Paraguay consiste en la colonización pública y privada en el departamento de Alto Paraná y en la construcción de la represa hidroeléctrica de Itapú. En aquella área se ubican tres centros urbanos (Puerto Presidente Stroessner, Puerto Presidente Franco y Hernandarias) que han tenido una expansión explosiva. Actualmente, se están impulsando programas de desarrollo agropecuario y de agroindustria para contribuir a la consolidación de los asentamientos. Las medidas aplicadas han tenido efectos de tal naturaleza que requieren de su evaluación.

C. Uruguay

En todo este análisis comparativo de la planificación de la distribución espacial de la población, de acuerdo con los objetivos del desarrollo, Uruguay ocupa un lugar algo excepcional. De la información disponible (la tercera encuesta demográfica de la ONU^{45/} y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974)^{46/} puede desprenderse que:

- a) No se ha formulado una política para modificar los factores demográficos en la región metropolitana o en las zonas urbanas y rurales de otras regiones.
- b) Se piensa que existe un problema de urbanización en Uruguay. Aunque en el plan de desarrollo se señalan algunos problemas de las grandes concentraciones humanas, se subraya la gran capacidad absorptiva económica de la capital, y no se indica que el plan de desarrollo deberá buscar medidas para contrarrestar el proceso de urbanización.
- c) Si bien hay conciencia de una desigual distribución de la población sobre el territorio, con Montevideo como polo de desarrollo básico del país, el plan en materia de desarrollo regional consiste básicamente en seguir estudiando el problema con toda profundidad".

^{45/} Naciones Unidas, Tercera Encuesta Demográfica entre los Gobiernos. Las Políticas Demográficas en el Contexto del Desarrollo, Uruguay, 1976.

^{46/} CIDE, Esquema del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Uruguay, 1976.

6. ¿Tendrán éxito las políticas de redistribución espacial de la población?

No es el propósito del presente informe emitir un juicio sobre el eventual éxito de los planes de desarrollo y su probable efecto sobre los patrones de la distribución espacial de la población. En cambio, pareciera más factible señalar algunas áreas críticas en la elaboración e implementación de políticas de redistribución espacial de la población, que, en el caso que no fuesen superadas, podrían formar obstáculos para el éxito de los diversos programas o los futuros proyectos que contemplan ciertos cambios demográficos. La tesis central es que en América se presentan una serie de estos obstáculos a consecuencia de:

- a) diagnósticos incompletos de la problemática poblacional;
- b) falta de experiencia en cuanto a la aplicación de instrumentos en el contexto latinoamericano;
- c) dificultades de implementación por obstáculos inherentes a la planificación nacional.

A. Diagnóstico: Fallas y Problemas.

No es arriesgado decir que en diversos países de América Latina hay cierto atraso en el estado de conocimiento sobre las tendencias actuales y futuras de los patrones de la distribución espacial de la población y de la migración interna, sus factores determinantes y las consecuencias para el desarrollo económico y social. Lo anterior necesariamente lleva a

concluir que en estos países, por una falta de buen diagnóstico de la problemática poblacional, podrían presentarse dificultades en el diseño de políticas de redistribución espacial de la población. Vale la pena entonces indicar en grandes líneas en qué consisten estos vacíos de conocimientos y sugerir algunas soluciones.

a) Tendencias actuales y futuras de la distribución espacial y de la migración.

Son relativamente pocos los países que en forma exhaustiva han estudiado los patrones de la distribución espacial y de la migración interna, aún menos que los que disponen de proyecciones confiables de su futuro desarrollo. Las causas principales parecen estar relacionadas con:

i) La disponibilidad y la calidad de la información censal.

(Falta de coherencia entre los censos en cuanto se refiere a calidad, definiciones de población urbana, rural, metropolitana, migrante; falta de tabulaciones según áreas administrativas menores; atraso en la publicación de los resultados).

ii) La carencia de otras fuentes de información.

(Algunos países llevaron a cabo encuestas de migración hacia sus áreas metropolitanas; no existen encuestas periódicas que miden la migración hacia ciudades principales; registros continuos no existen).

iii) La falta de modelos que establecen relaciones entre variables demográficas, económicas y sociales.

(Las proyecciones de la población urbana, rural o de áreas específicas en general son mecánicas y no toman en cuenta la interrelación entre las variables económicas, sociales y las demográficas).

iv) La falta de personal calificado para realizar estudios en este campo.

Cabe señalar que lo mencionado anteriormente lleva implícita la falta de estudios de los procesos que se producen a pequeña escala, como por ejemplo, la distribución espacial dentro de las áreas metropolitanas, el proceso de sub-urbanización, el crecimiento futuro de ciudades, lo que imposibilita llegar a un diagnóstico aunque sea crudo de los problemas de las grandes ciudades en términos de relaciones actuales y futuras entre la población y sus necesidades.

b) Los factores determinantes.

Existe una amplia literatura sobre los factores determinantes de la distribución espacial y la migración interna en América Latina. Como factores principales se destacan en general la centralización del desarrollo económico y social, caracterizado por grandes desequilibrios regionales en condiciones de vida, como consecuencia de la dependencia económica internacional e interna; el estancamiento de la agricultura y el alto crecimiento vegetativo de las áreas rurales. A pesar de que en esta parte del diagnóstico la situación pareciera más positiva, conviene llamar la atención a vacíos de conocimiento, que necesitan ser llenados. En resumen puede decirse que:

- i) muchos estudios se limitan a plantear la problemática al nivel global, sin tomar en cuenta otros niveles de análisis, requisito necesario para obtener un conocimiento integral de los factores determinantes;^{47/}
- ii) faltan estudios comparativos entre países, lo que impide analizar los cambios en las modalidades de distribución territorial en diferentes contextos nacionales;
- iii) no se da suficiente énfasis al estudio de los procesos en el tiempo analizando la evolución de los factores determinantes globales y sus efectos sobre la distribución espacial y las migraciones internas;
- iv) son escasos los estudios de casos concretos, donde por ejemplo se analizan proyectos de desarrollo regional, de colonización o de reforma agraria, y sus efectos sobre la dinámica poblacional.

c) Las consecuencias de los procesos.

En el concierto mundial, América Latina es el continente con las más altas tasas de crecimiento urbano y se caracteriza además, por una elevada concentración de la población en las áreas metropolitanas. Si bien la urbanización se considera como una condición importante para el futuro desarrollo económico y un motor del cambio social, por el otro lado, pareciera haber consenso de que América Latina está sobre-urbanizada y que

^{47/} Alberts, Joop, "Hacia un Mejor Entendimiento de los Motivos para Migrar", en Notas de Población, N° 4, 1974.

sus ciudades principales no están en condiciones de absorber económica, social y ecológicamente el alto crecimiento de la población. Los problemas de urbanización y de urbanismos se manifiestan en altas tasas de desempleo y subempleo, un déficit considerable de viviendas, poblaciones marginales y deficiencias en los servicios urbanos, educativos y de salubridad. Lo que se advierte como uno de los problemas más grandes en el futuro, es el deterioro general del medio ambiente.

No cabe duda que para la elaboración de medidas gubernamentales, la concreción de esos problemas es de suma importancia. Gracias a los esfuerzos de las oficinas de planificación nacional, se empieza, aunque en forma lenta, a abordar estos temas. Sin embargo, cabe señalar, que no hay muchos estudios que especifican las consecuencias directas de la migración interna en estas situaciones críticas de la urbanización, o dicho en otras palabras, no hay, hasta ahora, suficientes evidencias de que una disminución de la migración hacia las áreas metropolitanas resuelva el problema. Y tampoco se sabe si, creándose ciudades satélites o ciudades intermedias, esto no significaría un simple traslado de la problemática.

De otro modo, surge cada vez más la necesidad de investigar las consecuencias que tiene la migración rural-urbana para las áreas de emigración. Es un hecho conocido que la migración es selectiva. Las personas que migran son jóvenes y tienen en promedio un mayor nivel educacional y ocupacional que aquéllos que quedan atrás. Se opina que la migración rural-urbana, aunque facilita la incorporación espontánea de muchas personas a supuestas mejores condiciones de vida, disminuye las futuras posibilidades de desarrollo de las áreas rurales.

Por último, valga mencionar la carencia casi total de estudios que a partir de la situación política y económica actual, y suponiendo una ausencia de políticas de redistribución espacial, hacen un pronóstico de las implicaciones futuras de las tendencias en la distribución espacial y las migraciones internas.

B. Los instrumentos de la política

a) La carencia de instrumentos operativos

Otro problema que parece formar un obstáculo para la elaboración e implementación de políticas redistributivas de población es la aparente carencia de instrumentos operativos. Al respecto, la experiencia acumulada en los países desarrollados no deja lugar a dudas. Muchos programas tuvieron sólo un éxito parcial. Por ejemplo, la actividad planificadora tan sofisticada de varios países en cuanto al proceso de urbanización no ha podido impedir suficientemente el crecimiento urbano espontáneo e incontrolado (Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Australia, Japón, etc.). Diferentes medidas para descentralizar la industria no tuvieron los efectos esperados (Rusia, Polonia, Bélgica, etc.). Políticas de remodelación de áreas metropolitanas se vieron obstaculizadas por la especulación de tierras urbanas y dificultades de expropiación (mayoría de los países europeos).

Es probable que las razones de estas deficiencias estriben en:^{48/}

48/ CELADE, Experiencias Sobre Implementación y Evaluación de Políticas de Población y Programas Específicos de Acción: Problemas y Posibles Soluciones. (Documento presentado en la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina. San José, Costa Rica, 8-12 de noviembre de 1976).

- i) diagnósticos incompletos;
- ii) una sobre-simplificación de los modelos interpretativos del crecimiento urbano y de la distribución espacial;
- iii) el surgimiento de áreas conflictivas a nivel de los proyectos políticos de desarrollo;
- iv) la ausencia de mecanismos suficientemente flexibles, y
- v) una inadecuada coordinación entre las esferas de acción política y de diseño técnico.

De esta manera, pudiera sostenerse que la experiencia acumulada es aún poco ilustrativa y que la aplicación de algunos de los instrumentos mencionados, dentro del contexto de América Latina, no está exento de riesgos e incertidumbres.

La anterior observación es de particular importancia en cuanto se refiere a la descentralización de la industria y a la creación o al fomento de ciudades intermedias. En lo que se refiere a la descentralización de industrias, se presenta en general una serie de problemas relacionados principalmente con la falta de infraestructura adecuada, la disponibilidad de mano de obra calificada, la necesidad de oficinas centrales en las capitales y, finalmente pero no menos importante los intereses económicos de las grandes compañías.^{49/}

^{49/} Alberts, Joop, "El Proceso de Urbanización y las Políticas de Redistribución Espacial", Seminarios FAO/SIDA sobre Ocupación Forestal en América Latina, Lima, 8-27 de agosto de 1976.

Desde esta perspectiva podría preguntarse si ciertos incentivos para que una industria se establezca en ciertas áreas de desarrollo contempladas en la planificación regional, sean realmente eficaces. Por otra parte, respecto a la formación de o desarrollo de ciudades intermedias, la experiencia enseña que se suele sobre-simplificar el problema, sin saber cuáles son los costos de urbanización implícitos, qué criterios de localización deberían aplicarse y qué beneficios se logran.

Desde otro ángulo, las medidas dedicadas a la programación del desarrollo rural tampoco constituyen un panorama suficientemente nítido. En general, las medidas están orientadas a aumentar la fuerza de retención de las áreas rurales mediante un desarrollo rural integral, que por un lado contemple una política agraria destinada a mejorar los niveles de ingreso y de producción y, por el otro, un vasto programa de desarrollo social, mejorando la situación de la vivienda, el suministro de luz y agua, los medios de transporte y las facilidades de educación, asistencia médica y previsión social, cerrando así la brecha entre las zonas urbanas y rurales.

América Latina cuenta con una experiencia relativamente amplia en algunos aspectos del desarrollo rural. Esto es particularmente cierto en cuanto a las reformas agrarias. Sin embargo, diversos estudios coinciden en señalar que sólo algunas de tales reformas han contribuido a un mejoramiento efectivo de la condición económica y social del campesinado; en tanto que en otros casos los programas no han sido implementados conforme al plan original o han tenido efectos menos promisorios que lo esperado.

Estas deficiencias se han debido a una serie de factores entre los que pueden destacarse:^{50/}

- i) el carácter lento del proceso de aplicación de las medidas adoptadas;
- ii) la interferencia de obstáculos burocráticos, entre ellos, la falta de delegación de poderes administrativos a nivel regional y local;
- iii) una insuficiente capacidad organizativa de las cooperativas de tenencia y producción, particularmente evidente en los aspectos financieros y técnicos;
- iv) la falta de compromiso efectivo por parte de diversas instancias del aparato estatal, reflejada especialmente en las condiciones de expropiación y transferencia de los recursos productivos, así como la debilidad de las acciones de apoyo financiero y técnico.
- v) una fuerte presión ejercida por poderosos intereses de sectores opuestos a una modificación estructural del sector agropecuario (grandes terratenientes, grupos políticos conservadores y empresas extranjeras).

Por otra parte, surge la pregunta si el desarrollo rural puede detener la migración rural urbana. La contestación a esa pregunta difícilmente puede ser afirmativa. Por un lado, la migración rural-urbana es un proceso irreversible e inherente al desarrollo económico y social de los

^{50/} CELADE, "Experiencias Sobre Implementación....", Op. cit.

países. Por el otro, el ritmo de crecimiento de la población rural es tan veloz que ni un desarrollo rural integral y eficaz en su retención, puede absorberlo.

En este contexto asume una gran significación la reorientación de los flujos migratorios a las áreas y ciudades intermedias con mayores potenciales de desarrollo. Aparte de las dificultades mencionadas al respecto, cabe señalar la necesidad de algunas medidas complementarias para lograr tal objetivo.

b) Otros instrumentos disponibles

A continuación, se estima conveniente hacer referencia a una serie de medidas complementarias a la planificación regional, urbana y rural que en el caso latinoamericano en general no se contemplan. Se opina que, al no incluir tales medidas, menores serán las posibilidades de éxito de los instrumentos específicos de la planificación que están destinados para influir en la dinámica poblacional.

Se trata de medidas que se toman al nivel público para influir en las actitudes y motivaciones de los migrantes, o para ayudar a las personas que quieren migrar por motivos económicos a encontrar trabajo adecuado en los lugares de residencia habitual o en otros lugares previstos en los planes nacionales de urbanización. Algunos ejemplos son^{51/}

^{51/} CELADE, "Experiencias Sobre Implementación....", Op. cit.

- i) el uso de los medios de comunicación masiva para informar acerca de posibilidades de trabajo y otras condiciones de vida en ciertas áreas;
- ii) la instalación de oficinas de trabajo que canalizan la oferta y demanda de trabajo entre áreas de emigración y de inmigración;
- iii) oficinas móviles de migración laboral que acompañan y regulan los movimientos migratorios estacionales;
- iv) la creación de posibilidades de readiestramiento técnico de adultos para ciertos tipos de empleo disponibles en lugares de inmigración;
- v) en el caso del desarrollo urural, la introducción de cambios fundamentales en la enseñanza básica y media, orientados hacia las actividades agrícolas y agro-industriales.

C. Dificultades de implementación 52/

Un último obstáculo que suele mencionarse en la elaboración e implementación de las políticas de redistribución espacial de la población consiste en el hecho de que formando parte integrante de la planificación nacional es probable que sufran también de los defectos que se presentan en ese nivel.

Entre los problemas que se presentan se destacan:

- i) el aislamiento de planificadores nacionales de la realidad, lo que se traduce a veces en planes inejecutables;
- ii) la dificultad que tienen los planificadores de convencer a los políticos de la urgencia y necesidad de ciertos planes que se recomiendan:

52/ Gilbert, A., Reflexiones Sobre los Desaciertos de las Políticas de Redistribución de Población en América Latina. Documentos presentado en la Primera Reunión de Trabajo sobre las Estrategias de Desarrollo y Políticas de Distribución Territorial de la Población. Colombia, junio 1976. (Organizada por la Corporación Centro Regional de Población).

iii) la tendencia de sobre-planificar y producir muchos planes sin consulta política y pública adecuadas;

iv) diferencias fundamentales entre los puntos de vista de planificadores nacionales y locales sobre tópicos, como por ejemplo, el nivel aceptable de concentración urbana;

v) la falta de colaboración en la ejecución de medidas públicas por parte de ciertos grupos de poder; y

vi) la falta de personal calificado.

Por otra parte, cabe señalar que la planificación urbana regional de América Latina ha tendido a transferir los esfuerzos y experiencias obtenidos en Europa y Norte América, aun cuando no tenían éxito, sin considerar suficientemente las implicaciones imprevistas de tal transferencia a otros contextos nacionales con condiciones económicas y sociales muy diferentes. Podría sostenerse que lo anterior, en parte, es una consecuencia del hecho que por la falta de personal nacional, expertos extranjeros se han ocupado del diseño y de la formulación de las estrategias de desarrollo, a veces partiendo de la "falsa premisa" que existe un proceso de desarrollo universal, unilíneal, por el cual pasarán todos los países, lo que ha implicado la transferencia de un gran número de conceptos inadecuados de desarrollo.

Lo anteriormente mencionado no significa de ninguna manera una descalificación de las actuales actividades de planificación urbano regional, sino su único propósito es señalar algunos obstáculos que pudieran existir en la elaboración e implementación de políticas de redistribución espacial de la población.