

Distribución de la población, urbanización y migración interna:

1994-2013 y después de 2014

Jorge Rodríguez Vignoli¹

Las consideraciones del Programa de Acción de El Cairo sobre el tema

El capítulo IX del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) —El Cairo, 1994— contiene tres acápites que abordan diferentes temas relativos a la distribución de la población, la urbanización y la migración interna.

El primero de ellos se refiere de manera genérica a la distribución de la población y el desarrollo sostenible. Se identifica el proceso de urbanización como un aspecto clave, y se reconocen su asociación histórica con el desarrollo económico y social, así como los beneficios y ventajas que genera, pero también se alerta sobre los peligros de una urbanización acelerada en los países en desarrollo. Este apartado ofrece una visión de las políticas alineada con el enfoque de derechos de El Cairo y, por ende, novedosa en este tema, en el que históricamente se antepuso la razón estatal, tecnocrática o mercantil a las preferencias o necesidades de las personas.

El acápite tiene dos objetivos: a) fomentar una distribución espacial de la población más armónica con el desarrollo sostenible y basada en el respeto de los derechos humanos —especialmente el derecho al desarrollo—, y b) mitigar los diversos factores de presión sobre las corrientes migratorias. Se proponen algunas líneas de políticas, varias destinadas a reducir los sesgos favorables al ámbito urbano y beneficiar al espacio rural. Además, se llama a proteger las tierras de los indígenas y considerar su visión en las acciones públicas y privadas que se implementen en ellas, una política novedosa para la época, aunque en línea con otras secciones del PA-CIPD.

El segundo acápite aborda el crecimiento de la población en las grandes aglomeraciones urbanas. Su tono es más bien crítico, aunque también reconoce el aporte y las ventajas de las grandes ciudades. Su único objetivo tiene tres propósitos bien distintos entre sí: a) mejorar la gestión de las aglomeraciones urbanas mediante una planificación y una gestión más participativas y con un menor consumo de recursos; b) examinar y modificar las políticas y mecanismos que contribuyen a la concentración excesiva de población en las grandes ciudades, y c) mejorar la seguridad y la calidad de vida de los residentes de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas. Todas las medidas propuestas apuntan a mejorar la situación de las

¹ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, jorge.rodriguez@cepal.org.

grandes ciudades; así, pese al enfoque crítico, no se sugieren acciones para reducir la concentración en ellas.

Finalmente, el tercer acápite trata de las personas desplazadas internamente, en tanto grupo que tiene derechos y necesidades específicas. Se plantea que se trata de un número importante de personas, que aunque heterogéneas comparten una alta vulnerabilidad y requieren medidas especiales de apoyo. Sus objetivos son: a) ofrecer protección y asistencia apropiadas a las personas desplazadas dentro de su propio país y encontrar soluciones a las causas fundamentales de su desplazamiento para eliminarlas y, según proceda, facilitar el regreso o el reasentamiento, y b) poner fin a todas las formas de migración forzada, incluida la “depuración étnica” (Naciones Unidas, 1995, párrafo 9.20). Las medidas propuestas se dirigen a actuar sobre las causas del desplazamiento forzado y a asistir a los desplazados.

El contexto global

El escenario general en el que se gestó y aprobó el PA-CIPD es importante para entender los planteamientos de este capítulo. Veinte años atrás, la urbanización era un hecho consolidado en los países desarrollados, y en varios de ellos se había estabilizado o incluso se registraban signos de contraurbanización (Champion, 2011). En el caso de los países en desarrollo, solo América Latina tenía un perfil claramente urbano, y había dudas sobre la evolución futura de este proceso en África y Asia y temor de que estas regiones repitieran algunos de los problemas registrados por la urbanización latinoamericana. Además, aún se creía que este fenómeno podía moderarse y hasta evitarse mediante políticas de apoyo al sector rural.

Sobre las ciudades grandes, América Latina aparecía como el ejemplo a evitar, pues muchas de sus urbes habían entrado a la categoría de megápolis y presentaban un estado casi calamitoso de funcionamiento y condiciones de vida. Con todo, ya eran conocidos los planteamientos relativos a las ciudades globales; además, un conjunto de megápolis de otros continentes se habían sobrepuesto a crisis económicas y sociales severas experimentadas en las décadas de 1970 y 1980, mostraban nuevos bríos y se posicionaban como los centros de control y comando de las industrias financieras, tecnológicas y de servicios de punta que comenzaban a dominar la escena económica. Es decir, había indicios de revalorización de las grandes ciudades en el mundo.

Respecto de los desplazados, su urgencia se reforzaba por la aparición del fenómeno en Europa Oriental y los Balcanes, que podían convertirse en canteras de refugiados para los países desarrollados, en particular los de Europa Occidental.

El contexto regional

En 1994 la región ya se destacaba a escala global por su alto grado de urbanización, pues un 72% de su población vivía en áreas urbanas. La metropolización ya era evidente, tanto por la proporción de personas que residían en ciudades de este tipo

—algo más de un cuarto de la población total, si se considera como grandes a las ciudades de más de un millón de habitantes— como por la cantidad de estas urbes y la envergadura descollante a escala mundial de algunas de ellas, como Ciudad de México y São Paulo.

En esos años, la valorización y la visión sobre la urbanización, así como los indicadores objetivos de las condiciones de vida urbana, estaban muy afectados por el impacto devastador de la recesión de la década de 1980 sobre las ciudades y los efectos territoriales de la desregulación económica. La crisis golpeó más fuerte a las ciudades, donde estaban los pilares del modelo de desarrollo que se derrumbó con ella: industria sustitutiva, empleo estatal, inversión pública y clase media basada en la educación gratuita y de calidad, aunque no universal (CEPAL, 2012). El panorama era crítico porque se habían acumulado déficits urbanos durante varios años, las secuelas socioeconómicas de la recesión de los años ochenta aún se expresaban en elevados índices de pobreza y desempleo, y la movilidad social descendente, así como la vulnerabilidad social y laboral, seguían extendiéndose.

Este escenario metropolitano precario alimentó una hipótesis de desconcentración o contraurbanización, que se apoyaba en otros fenómenos de la época, como el avance y la consolidación de la estrategia de desarrollo basada en el dinamismo de los productos transables competitivos a escala mundial —básicamente, productos primarios localizados en áreas rurales— y en el hecho objetivo de la irrupción de la emigración neta en algunas urbes emblemáticas, como São Paulo y Ciudad de México. Sin embargo, esta hipótesis nunca se consolidó como un planteamiento dominante entre los investigadores (CEPAL, 2012; Rodríguez, 2011), pues carecía de una fundamentación adecuada, ya que había dudas sobre los encadenamientos entre la exportación de *commodities*, el aumento de la demanda de empleo local y la reducción de las brechas socioeconómicas urbano-rurales.

En materia de desplazamientos forzados, la región enfrentaba un escenario complejo por una razón que invisibilizaba a las restantes: los conflictos internos en varios países de América Central (Nicaragua, El Salvador y Guatemala en particular) y del Sur (sobre todo, Colombia y Perú), que habían generado una virtual crisis humanitaria. En este contexto las ciudades, aun en su precario estado, se constituyeron en refugio para miles de desplazados forzados de las zonas de mayor conflictividad, típicamente rurales.

El escenario actual: tendencias, lecciones y balance

La urbanización

Las dudas sobre la continuidad de la urbanización, generadas por la hipótesis de la “recuperación del atractivo rural” antes expuesta, se despejaron completamente, pues el aumento del porcentaje urbano prosiguió con fuerza en la región y en cada uno de los países que disponen de información censal de la ronda de 2010 (cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina, 1950-2010: porcentaje urbano según los censos

País	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	62.5	73.8	79.0	83.0	87.2	90.5	91.0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	33.9	...	41.7	...	57.5	62.4	^a
Brasil	36.5	43.0	55.9	67.6	75.3	81.2	84.4
Chile	60.7	68.2	75.1	82.2	83.5	86.6	^b
Colombia	42.7	52.1	59.1	67.2	71.0		76.0
Costa Rica	33.5	34.5	40.6	44.5	...	59.0	72.8
Cuba	55.1	...	60.7	69.0	...	75.8	76.8
Ecuador	28.5	35.3	41.4	49.0	55.1	61.1	62.8
El Salvador	36.5	38.5	39.5	...	50.4		62.7
Guatemala	25.0	33.6	36.4	32.7	35.0	46.1	^c
Haití	12.2	...	20.2	24.5	...	40.8	^c
Honduras	31.0	30.4	37.2	38.7	...	45.5	^c
México	42.6	50.7	58.7	66.3	71.3	74.7	76.8
Nicaragua	34.9	40.9	47.7	...	54.4		55.9
Panamá	36.0	41.5	47.6	50.4	53.7	62.2	65.1
Paraguay	34.6	35.8	37.1	42.8	50.3	56.7	^d
Perú	35.3	47.4	59.5	65.2	70.1		75.9
República Dominicana	23.9	30.5	39.7	52.0	56.1	63.6	74.4
Uruguay	...	81.0	83.3	87.3	90.8	91.8	94.7
Venezuela (República Bolivariana de)	47.9	62.5	73.1	80.0	84.4	88.4	88.8

Fuente: base de datos DEPUALC, <www.cepal.org/celade/depualc>; procesamientos especiales de bases de datos censales y para el censo de la ronda de 2010 de Cuba, <www.one.cu/resumenadelantadocenso2012.htm>, acceso el 22 de diciembre de 2013.

Notas:

^a: Procesamiento de base de datos, cifra no oficial aún.

^b: Censo cuestionado.

^c: No se ha levantado el censo de la ronda de 2010 aún.

^d: Censo anulado.

Las cifras de los censos de Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú se exponen bajo las columnas correspondientes a 2000 y 2010 porque fueron levantados entre 2004 y 2007.

Esta continuidad revela las fortalezas de las ciudades, que pese a sus problemas y déficits, siguen siendo los ámbitos donde se concentran las oportunidades y los beneficios del desarrollo económico y social. Como contrapartida, las expectativas de recuperación del atractivo migratorio de las zonas rurales como resultado de la “re-primarización” económica se desvanecieron completamente, pues toda la evidencia disponible muestra que estas áreas siguen siendo de emigración neta (cuadro 2). De hecho, cada vez es más claro que buena parte de las transformaciones que han experimentado los campos de la región han elevado la productividad pero han expulsado población y han generado una creciente necesidad de fuerza de trabajo estacional y

no rural. Esta pertinaz emigración tiene un impacto decreciente en el crecimiento de la población urbana pero sigue siendo elevado en la rural, y de hecho explica tanto la disminución absoluta de esta última como ciertos cambios de su composición, en particular su envejecimiento demográfico, mucho mayor al que cabría esperar a la luz de su estado de avance en este proceso específico.

Cuadro 2

América Latina, países seleccionados, 1980 a 2010: tasa de transferencia neta rural-urbana

Países	Tasa de transferencia neta rural-urbana (por mil)											
	Con denominador de población urbana						Con denominador de población rural					
	1980-1990		1990-2000		2000-2010		1980-1990		1990-2000		2000-2010	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Argentina	5.7	5.8	3.3	3.2	2.6	2.5	-28.9	-41.9	-22.6	-27.1	-21.8	-25.7
Brasil	11.8	12.6	8.2	9.4	7.8	8.5	-28.3	-34.7	-28.3	-37.0	-19.3	-24.6
Costa Rica	12.5	11.9	20.8	20.5	20.8	20.0	-13.9	-16.6	-23.7	-26.1	-37.6	-40.5
Ecuador	17.1	18.0	11.8	11.3	5.4	5.5	-17.7	-20.9	-15.9	-16.8	-8.6	-9.4
México	9.7	9.4	7.4	7.8	3.2	5.7	-21.8	-22.8	-21.1	-23.8	-10.5	-19.4
Panamá	11.5	12.7	18.4	17.3	6.8	7.3	-11.6	-15.8	-24.4	-27.5	-11.6	-14.4
República Dominicana	8.2	7.8	14.8	15.5	17.9	21.5	-8.8	-10.1	-19.1	-22.9	-35.3	-41.5
Uruguay	4.2	3.5	1.3	1.5	3.4	2.8	-22.8	-30.4	-10.8	-18.0	-35.7	-43.7
Venezuela (República Bolivariana de)	6.1	7.2	5.6	5.6	1.3	1.5	-57.2	-36.9	-70.8	-39.8	-9.2	-13.6

Fuente: cálculos propios usando el procedimiento indirecto (relaciones de supervivencia intercensales) y datos censales.

Este contrapunto entre el ámbito urbano y el rural debe matizarse por la creciente borrosidad de la distinción, aunque esto no significa que ya no existan diferencias entre ambos. En efecto, incluso si se usa la definición oficial de los países, con frecuencia denostada —por elemental y según algunos obsoleta—, se advierte que en prácticamente todos los indicadores las zonas rurales siguen estando rezagadas. Ello ocurre debido a un cúmulo complejo de causas, que incluyen la postergación y discriminación por parte de los gobiernos y los grupos dominantes en general, la persistente e inexcusable alta concentración de los recursos productivos, el efecto acumulativo de los déficits de inversión y diversas formas de deseconomías de dispersión. Además, las áreas rurales siguen teniendo un modo de vida que difiere del urbano. Con todo, no hay duda de que las relaciones entre el campo y la ciudad se han modificado y que algunos fenómenos emergentes generan nuevos tipos de vinculación entre ambos ámbitos: el trabajo en una zona y la residencia en la otra, la construcción de suburbios netamente urbanos en paisajes naturales y aun nominalmente rurales, y la parcelación con propósitos habitacionales de amplias zonas del entorno rural de las ciudades, que terminan colonizadas por nuevos residentes de orígenes, modos de vida y actividades regulares urbanas.

Así las cosas, al menos tres asuntos surgen de la trayectoria de los últimos 20 años en materia de urbanización. Respecto de las tendencias futuras, toda la evidencia disponible sugiere que este proceso continuará, aunque su ritmo debiera moderarse significativamente, en particular en los países con índices más elevados, porque cuando el porcentaje urbano alcanza valores muy altos, seguir incrementándolo es cada vez más dificultoso, entre otras cosas porque los países necesitan una fracción de la población dedicada a las actividades agrícolas, pecuarias y extractivas que se desarrollan en el campo. Ninguna política pública y ningún cambio en la estrategia de desarrollo económico y social han detenido este proceso, y no se avizoran transformaciones futuras que tengan la capacidad para hacerlo. Por cierto, los procesos de “rururbanización”² pudieran contrarrestar la urbanización estadística. Pero su efecto final, siempre en clave estadística —porque en términos sustantivos este proceso puede considerarse una profundización *in extremis* de la condición urbana de las sociedades regionales—, dependerá de la condición (urbana o rural) que las oficinas de estadística de los países asignen a estos ámbitos.

En asociación con el tema “rururbano”, pero distinto de él, se encuentra la discusión actual sobre la definición de lo urbano y lo rural, que aunque tiene una larga historia, se ha tornado más visible. La creciente erosión de la dicotomía urbano-rural alienta el desarrollo de nuevas definiciones basadas en una gradación entre un extremo rural (población dispersa) y otro urbano (población residente en aglomerados urbanos de alta densidad demográfica). Ya hay varias investigaciones en esa línea (CEPAL, 2012), y debería pasarse de la discusión académica a la oficial, para que los hallazgos científicos se reflejen gradualmente en las definiciones públicas. Con todo, la evidencia actual sobre la persistencia de desigualdades socioeconómicas entre las zonas urbanas y rurales, definidas de acuerdo a los criterios oficiales, sugiere que la distinción entre ellas aún existe y mantiene validez analítica y práctica.

En materia de políticas públicas, los asuntos que surgen —en rigor, que persisten— se vinculan tanto con la gobernanza, la sostenibilidad y la igualdad de la urbanización como con la reversión de la histórica postergación del campo, incluyendo un acceso más igualitario a los recursos como condición para la retención de población y un desarrollo sostenible de la economía rural.

Las políticas migratorias y territoriales

En línea con el espíritu del PA-CIPD, las políticas y programas de migración interna previos a 1994, muchas veces destinados a promover la relocalización masiva de población en el territorio para el beneficio del “desarrollo nacional”, tendieron a desaparecer, y el derecho a la libre movilidad dentro de los países se consolidó como pilar de las intervenciones en esta materia. Como manifestación elocuente de este

² Se trata de un concepto de acuñación reciente, que alude al asentamiento de población en zonas rurales, pero bajo condiciones habitacionales y estilos de vida urbanos.

abandono, según los informes de seguimiento quinquenal del PA-CIPD en la región elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y una encuesta mundial sobre el mismo asunto aplicada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ningún país reportó estar implementando estos programas actualmente, al menos de manera masiva.

Esto no significa que los países de la región hayan perdido interés en el tema o se abstengan de intervenciones dirigidas a influir sobre la localización y la movilidad de la población. De hecho, en la última encuesta de la División de Población de las Naciones Unidas sobre políticas de población, la mayoría de los países respondieron que desean “cambios” en la distribución espacial de su población y en sus patrones de migración interna³. Los objetivos declarados de estos cambios no difieren de los históricos: promoción del desarrollo económico y social; aprovechamiento de las potencialidades de todos los espacios subnacionales y reducción de las disparidades sociales entre ellos. Pero esto no se traduce en grandes programas como en el pasado, en particular de colonización, levantamiento de ciudades y traslados masivos de población, sino en una amplia gama de medidas que incluyen: a) una consideración especial del tema territorial en las nuevas Constituciones de América Latina, que se refuerza cuando atañe a los territorios indígenas o protegidos; b) políticas de desarrollo regional y de ordenamiento territorial que influyen en los patrones migratorios y la localización geográfica de la población; c) inclusión de la migración interna y de la localización de la población en el marco de la prevención de desastres naturales y la mitigación de los efectos del cambio climático; d) iniciativas con el objetivo de promover el desarrollo y, al mismo tiempo, fortalecer la atracción de población de determinados tipos de asentamientos –por ejemplo, ciudades intermedias, áreas fronterizas, zonas rurales, espacios centrales de las metrópolis– o de zonas específicas del país; e) medidas para atenuar los factores que impelen a la emigración desde las zonas de alta expulsión –aumento de la conectividad, mejoramiento de la dotación de servicios e infraestructura y asignación especial de recursos, incluyendo programas de transferencias monetarias condicionadas (para más detalles, ver CEPAL, 2013).

Ahora bien, los logros de estas acciones no son inmediatos y resulta difícil evaluar con precisión los impactos reales de estas políticas, que por otra parte están sujetas a los cambios de prioridades de los gobiernos o a modificaciones de la agenda pública asociadas a reemplazos gubernamentales. Debido a ello, hasta este momento está poco documentado el impacto migratorio de la mayoría de las medidas implementadas en el período de referencia. Además, a diferencia del pasado, sus objetivos no siempre son explícitos y estructurados, y a veces resulta complicado o hasta imposible darles un seguimiento.

³ Tabulados de la encuesta de 2011 para América Latina y el Caribe, cuadro 24, en <www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2011/Summary_Tables/Table24.pdf>, acceso el 22 de diciembre de 2013.

Las grandes aglomeraciones urbanas

En general, las megápolis —aglomerados con 10 millones de habitantes o más— experimentaron un marcado descenso de su crecimiento demográfico y casi todas ellas devinieron urbes de emigración neta. Aunque esta inflexión es objeto de debate⁴, cálculos recientes permiten concluir que tanto en Ciudad de México como en Rio de Janeiro la emigración neta ha sido genuinamente “desconcentradora” y solo en São Paulo podría tener el carácter de “desconcentración concentrada”, en este caso en el estado de São Paulo (cuadro 3)⁵. Sin embargo, la metropolización ha continuado, tanto en términos de cantidad de ciudades como en la proporción de la población nacional que representan. En efecto, el cuadro 4, en su cuadrante superior izquierdo, indica que de 38 ciudades “millonarias” en 1990 se pasó a 56 en 2010, y que ello fue concomitante con un aumento de su peso demográfico desde un 27.6% a un 32%. Dado que este incremento se debe en parte al aumento de la cantidad de ciudades, en el recuadro inferior derecho se controla este factor y se examina retrospectivamente la evolución de las 56 ciudades que tenían un millón de habitantes o más en 2010: el resultado es más bien de estabilización en los últimos 10 años, pero siempre a un nivel alto. En conclusión, la franja superior del sistema de ciudades, compuesta por las urbes de un millón de habitantes o más, mantiene su protagonismo demográfico pese a la desaceleración del crecimiento y la pérdida del atractivo migratorio de las megápolis; de hecho, esto último es compensado por el pertinaz atractivo migratorio de la mayoría de las ciudades grandes.

La contrapartida es la continua erosión del segmento inferior del sistema urbano (las ciudades de menos de 100 mil habitantes). Aunque este segmento no se aborda específicamente en el PA-CIPD, estudios recientes —pero que no incorporan los resultados de los censos de 2010— muestran que la mayor parte de ellas poseen emigración neta y presentan evidentes desventajas respecto de las grandes y medianas (Rodríguez, 2011). Tal postergación hace inviable una desconcentración masiva de población hacia estas urbes, por lo que el único contrapeso efectivo que queda para las ciudades grandes es el segmento de las intermedias.

⁴ En particular en Brasil, donde se acuñó la expresión “desconcentración concentrada” para graficar la emigración desde São Paulo hacia ciudades cercanas, con lo que la aparente emigración neta se revelaba más bien como una ampliación de la escala funcional de la ciudad, en línea con las nociones de metrópolis difusa o “región metropolitana” (CEPAL, 2012).

⁵ Los cálculos usan al menos dos definiciones territoriales de estas megápolis —constantes en el período de observación, lo que permite la comparación intertemporal— y que incluyen el intercambio de la ciudad con el resto del país, diferenciando el entorno cercano —que no se captura en función de la distancia sino de la pertenencia a la división administrativa mayor (DAM) donde se localiza la ciudad— y el entorno lejano —municipios pertenecientes a DAM diferentes de aquella donde se emplaza la ciudad.

Cuadro 3
Tres megápolis de América Latina, 1990-2010: evolución del saldo migratorio total, cercano y lejano, considerando al menos dos definiciones geográficas

Ciudades y definiciones territoriales	Migración neta								
	Censos de la década de 2010			Censos de la década de 2000			Censos de la década de 1990		
	Total	Cercana	Lejana	Total	Cercana	Lejana	Total	Cercana	Lejana
Ciudad de México acotada (44 municipios o delegaciones)	-200,201	-24,386	-175,815	-72,978	18,973	-91,951			
Ciudad de México intermedia (48 municipios o delegaciones en 2000 y 49 en 2010)	-210,224	-35,762	-174,462	-77,707	14,458	-92,165	No se puede calcular		
Ciudad de México ampliada (75 municipios o delegaciones en 2000 y 76 en 2010)	-149,018	-6,206	-142,812	-59,159	28,968	-88,127			
Rio de Janeiro acotada (14 municipios)	-93,491	-84,800	-8,691	-49,086	-67,278	18,192	-60,053	-39,968	-20,085
Rio de Janeiro ampliada (19 municipios)	-80,350	-72,640	-7,709	-26,815	-48,404	21,589	-67,288	-44,907	-22,380
São Paulo acotada (25 municipios)	-218,499	-266,175	47,677	-274,420	-374,988	100,568	85,151	-311,082	396,233
São Paulo ampliada (39 municipios)	-182,803	-236,555	53,752	-227,394	-339,430	112,036	126,116	-285,140	411,255

Fuente: A. M. Chávez-Galindo et al. (2013).

Cuadro 4
América Latina y el Caribe, 1950-2010: concentración de la población en ciudades grandes ^a

	Ciudades de un millón de habitantes o más					Ciudades de cinco millones de habitantes o más								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Número de ciudades	8	11	17	26	38	48	56	1	2	4	4	5	7	8
Población (en miles de personas)	17,981	30,070	53,965	86,003	119,737	156,623	186,185	5,098	11,610	31,131	43,104	56,033	76,518	89,495
Porcentaje de la población total	11.1	14.1	19.4	24.3	27.6	30.6	32.0	3.2	5.5	11.2	12.2	12.9	15.0	15.4
Porcentaje de la población urbana	26.8	28.7	33.8	37.1	38.9	40.5	40.2	7.6	11.1	19.5	18.6	18.2	19.8	19.3
	Ciudades de un millón de habitantes o más en 1950							Ciudades de un millón de habitantes o más en 2010						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Número de ciudades	8	8	8	8	8	8	8	56	56	56	56	56	56	56
Población (en miles de personas)	17,981	26,411	39,899	54,630	64,303	73,910	79,835	29,371	46,500	73,188	105,521	133,591	163,704	186,185
Porcentaje de la población total	11.1	12.4	14.3	15.4	14.8	14.5	13.7	18.2	21.9	26.2	29.8	30.8	32.0	32.0
Porcentaje de la población urbana	26.8	25.2	25.0	23.6	20.9	19.1	17.3	43.8	44.4	45.8	45.6	43.4	42.4	40.2
Tasa media anual de crecimiento (por cien)	3.8	4.1	3.1	1.6	1.4	0.8	2.5	4.6	4.5	3.7	2.4	2.1	1.3	3.1

Fuente: CEPAL (2012).

^a Datos transversales y longitudinales.

En línea con lo propuesto en el PA-CIPD, ha habido un despliegue masivo y variado de políticas a escala metropolitana en materia de planificación urbana; promoción de la descentralización; gestión y protección ambiental; acceso a servicios básicos, vivienda y transporte público⁶. En muchos casos se trata de programas iniciados antes del período de referencia, pero cuya continuidad ha sido clave para cosechar resultados. Por otra parte, los gobiernos continuaron con programas de mejora de los asentamientos precarios, lo que ha permitido una paulatina reducción del porcentaje de población que vive en esas condiciones. Además, desde la implementación de programas emblemáticos a fines de la década de 1990, las iniciativas dirigidas a mejorar estos asentamientos se implementan cada vez más según una óptica multisectorial, una perspectiva de derechos y un enfoque participativo e inclusivo de la población residente.

No obstante este despliegue, las ciudades de la región están lejos del desarrollo armónico, el funcionamiento eficiente y la igualdad social propuestas en el PA-CIPD. La mayoría de los aglomerados metropolitanos carecen de instancias específicas de planificación y gobierno, lo que dificulta el planeamiento estratégico integrado y la gestión cotidiana de estas áreas. En muchas ciudades el transporte es un problema acuciante. La segregación residencial urbana adquirió más visibilidad, pero no se han implementado medidas para reducirla o atenuar sus efectos. Cada vez hay más conciencia de los efectos adversos de las políticas de construcción masiva de viviendas sociales en la periferia de las ciudades, pero no por ello se han dejado de aplicar, con el argumento de que son las más efectivas para reducir el déficit habitacional. No obstante la disminución de la proporción de población que vive en barrios marginales, el número de habitantes de este tipo de asentamientos ha aumentado de 106 a 111 millones (CEPAL, 2013). Además, en el período de referencia se documentaron varios casos de intervenciones guiadas por criterios policiales y mercantiles que resultaron excluyentes y generaron conflictos urbanos, pues consistieron en erradicaciones unilaterales y sin justificaciones sociales o ambientales.

Los desplazados internos

Este sigue siendo un grupo de población particularmente vulnerable en varios países de la región en que persisten conflictos dentro del territorio. El más relevante por la magnitud de la población desplazada es el de Colombia, que desde hace varios años ha desarrollado una institucionalidad de identificación, contabilización y apoyo. Pero hay otros países en los que subsiste la problemática, y en al menos tres de ellos se implementaron acciones de apoyo a los desplazados en materia de salud, educación, formación y empleo.

Urge responder a los desplazamientos forzados por causas no tradicionales, que aunque existían en el pasado, ahora son más visibles y relevantes. Se trata de los debidos a la acción del crimen organizado y del narcotráfico —así como a la represión indiscriminada de esos delitos—, los originados por grandes proyectos de inversión privada o pública, que afectan especialmente a las comunidades indígenas, y los que se derivan de desastres socionaturales y del cambio climático.

⁶ Para más detalles sobre políticas públicas en la materia, ver CEPAL (2013).

Conclusión

La futura agenda de población tendrá un foco urbano, no solo por el protagonismo cuantitativo de sus residentes, sino porque todas las previsiones sugieren que la urbanización de la región continuará y que en las actuales circunstancias el campo seguirá perdiendo población. Mejorar las condiciones y la calidad de vida en las ciudades, así como su funcionamiento general, implicará enfrentar los déficits acumulados, lo que requerirá más recursos, una planificación integral y multisectorial, mejores regulaciones e intervenciones más robustas. También exigirá encarar fuertes intereses asociados al *statu quo*, que influyen decisivamente en los precios de la tierra y de los inmuebles urbanos, en la localización de los servicios y la infraestructura y en el funcionamiento del transporte. Asimismo, obligará a tomar decisiones estratégicas claras acerca de los servicios públicos, cuya adecuada gestión es fundamental para la sostenibilidad de las ciudades. Finalmente, algunos asuntos emergentes, como el gobierno de las áreas metropolitanas, su delimitación formal y la segregación residencial, deberán incorporarse en la agenda como temas prioritarios, habida cuenta de su importancia para el desarrollo democrático, inclusivo y eficiente de las ciudades de la región.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* [LC/L.3474(CEP.2/3)], Santiago de Chile.
- _____ (2013), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis y balance* [LC/L.3640(CRPD.1/3)], Santiago de Chile.
- Champion, A. (2011), “The changing nature of urban and rural areas in the United Kingdom and other European countries”, in United Nations, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (ESA/P/WP/223), New York, pp. 144-160.
- Chávez-Galindo, A. M.; Rodríguez, J.; Acuña, M.; Barquero, J.; Macadar, D.; Pinto Da Cunha, J. M. et Sobrino, J. (2013), “L’actuelle migration métropolitaine en Amérique Latine: les métropoles gagnent ou perdent population par migration interne”, document présenté à la XXVII Congrès international de la population, Busan, Corée du Sud, 26 - 31 Août, et <<http://www.iussp.org/en/event/17/programme/paper/2583>>, consulté le 22 Décembre, 2013.
- Naciones Unidas (1995), “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994” (A/CONF.171/13/Rev.1), Nueva York.
- Rodríguez, J. (2011), “Spatial distribution of the population, internal migration and development in Latin America and The Caribbean”, in United Nations, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (ESA/P/WP/223), New York, pp. 54-80.